

第一章 現行収益事業制度

第一節 現行制度のあらまし 第二節 法的システム 第三節 現行制度の確立 第四節 事業別の内容

序章で触れたように、本論文では『「ギャンブル」を「官」が権力によって独占し、それを通じて専売に類する利益を獲得するシステム』を「日本型収益事業」と定義する。即ち、人間にとって半ば本能とも言い得る「ギャンブル」を法律によって禁止する一方で、その合法的供給を官が独占する事を通じて間接税的に富を収奪するシステムのことである。我が国では現在、刑法では賭博一般を厳禁してはいるが、様々なギャンブルが合法的に行われている。

本章では先ず現行制度のあらましを扱い、続いて刑法で禁止されている賭博が何故合法的に供給できるのかという法的メカニズムを明らかにする。続いては、昭和 20 年代末から 30 年代を通じて、現行制度が具体的に確立していく契機に言及する。最後に、現在行われている事業内容を個別に整理し、運営組織、沿革、法律といった現状を取りまとめる。

但し本章は「日本型収益事業」として施行されている合法ギャンブルを取り扱うものであり、非法のギャンブル事業はその対象から除外する。一時期、周辺産業も含めれば 40 兆円産業とも言われたパチンコ産業は、法律上においてはギャンブルではない。ギャンブル反対を声高に叫び続けた革新政党の女性党首が「パチンコ文化賞」を喜んで受け取ったように、それは警察、業界絡みの都合の良い法解釈によって、詭弁的に黙許されているに過ぎないものなのである。

本章では、「日本型収益事業」をより狭義で捉える。財政専売に類する「くじ類」(toto はその性質を分類し難いが) も、ギャンブルを対象として間接税的に収益を納めるという点では日本型収益事業に他ならない。控除率が高いだけに、寧ろ一層その性格が強いとも言えよう。しかし、運動競技を事業として運営することで収益事業を開催するという点で、本章で触れるように「くじ類」と「公営競技 + 中央競馬」は明らかに異なるからである。

本章は、この論文がその成立過程を明らかにする「日本型収益事業」の今の姿を書きとめるもので、論文全体の導入に当たるものである。

第一節 現行制度のあらまし

「収益事業」の定義は第二章で行うこととして、本章では我国の現行制度を取り扱う。現在「日本型収益事業」として合法的に供給されているギャンブル事業は、次の通りである。(次頁、表 1) これらの事業は、一般的に「公営ギャンブル」或いは「公営賭博」と呼ばれているが、正式には「収益事業」と呼ばれる「事業」である。「宝くじは、ギャンブルでない」との意見をしばしば耳にするが、「宝くじ」も刑法 187 条に罰則規定を有する立派なギャンブルである。

これらの事業はその種目の性格や制度上の違いで何通りかに分類することが出来る。これらは主催者の種類や事業の性質が様々なので、全てを包摂する用語が現在は見出せない。そこで本論文に際して「日本型収益事業」という語句を定義した次第である。これらは換言すれば、「官営ギャンブル」とも言えるものである。現在において、通常最も一般的に用いられる用語は「公営ギャンブル」「公営賭博」と呼ばれるものであろう。しかしその定義は大辞林第二版によれば、「【公営賭博】こうえい-とばく 地方公共団体が施行する競馬・競輪・競艇・オートレース・宝くじの通称。それぞれに特別法がある。公営ギャンブル」とされている。

「収益事業」という用語も、狭義の定義においては「公営ギャンブル」「公営賭博」と同意語となっている。しかし表 1 と比較すればわかるように、この定義では従来、中央競馬が抜け落ちてしまっていた。更に 1998 年に創設された「スポーツ振興投票くじ」(通称 toto) も、この区分からは漏れてしまう。公営ギャンブルとは「地方公共団体」が施行する事業に対する名称で、中央競馬と toto は施行者が異なるからである。従って、「日本型収益事業」という語句は、大凡「公営ギャンブル + 中央競馬 + toto」を範疇として定義されるのである。

表1 日本型収益事業

競技名	根拠法	成立年	監督官庁	控除率	分類
地方競馬	競馬法	1948 年	農林水産省	約 25%	公営競技
競艇	モーターボート競走法	1951 年	国土交通省	25%	
競輪	自転車競技法	1948 年	経済産業省	25%	
オートレース	小型自動車競走法	1950 年	経済産業省	25%	
宝くじ	当せん金付証票法	1948 年	総務省	約 55%	公営ギャンブル 公営賭博
toto	スポーツ振興投票法	1998 年	文部科学省	53%	合法ギャンブル 官営ギャンブル 「日本型収益事業」
中央競馬	競馬法	1954 年	農林水産省	約 25%	

(2002 年現在、初期設備投資を回収する為に、52%から更に3%上乗せされている)

それでは、これらの諸事業を幾つかの性質に基づいて分類していきたい。「公営競技」とは「公営」で営まれる運動「競技」の事であり、この中には「競馬」「競輪」「競艇」「オートレース」の四事業が含まれる。これらは、事業の頭部分をとって「三競(さんけい)オート」とも呼ばれるもので、公営ギャンブルの中から「宝くじ」を除いたものを指す。公営競技は運動競技を対象としたギャンブル事業で、基本的には主催者となる地方公共団体が直接の施行者となって事業経営を行っている。業務委託される事務も多いが、本来的には担当部署を置き、自治体の事業としてこれらの競技を地方公共団体が自ら行うものである。それに対して「宝くじ」の場合、主催者となる地方公共団体は名義上の主催者に過ぎず、全ての業務は受託銀行に(現在は殆ど「みずほ銀行」(旧)第一勧業銀行))に委託せねばならない旨が法律に定められている(当せん金付き証票法第六条)。

次に主催者の地域的レベルでこれらの諸事業を分けるならば、次の2種類に分類できる。(表2-1) 1 つ目は全国統一的な組織で全国的に事業を展開するもので、中央政府に準ずる特殊法人によって主催される「中央競馬」と「スポーツ振興投票くじ(toto)」の2つがある。戦後しばらくの間、国の直営による「国営競馬」として主催されていた「中央競馬」は、現在、国の100%出資による特殊法人「日本中央競馬会」によって開催されている。また2001年より始まった「スポーツ振興投票くじ(toto)」の場合は、文部科学省の外郭団体である「日本体育・学校健康センター」によって行われている。両者の特徴は、収益金の一部が財務省に対して国庫納付金として上納される事であり、実質的には「国営ギャンブル」とも呼べるものである。これらは全国的に事業を展開できる為、PR戦略等を含めてスケールメリットを発生させやすい点で有利である。

もう一つのグループが、所謂「公営ギャンブル」と呼ばれるグループであり、各種の地方公共団体が主催者となって開催を行っている「(地方)競馬事業」「競輪事業」「モーターボート競走事業」「小型自動車競走事業」「宝くじ事業」の事である。これらは地理的に事業展開区域が限定される為に(宝くじを除く)市場範囲が狭く、単位コストが上昇しやすい事から、一般的に前者に対して不利な状況に置かれている。その為に現在では、施行者同士が区域を越えて業務提携する動きも発生している。後者に統一的組織が存在しない原因は、戦後直後にこれらの事業が創設された際、GHQ が強力な中央集権的な全国組織を望まず、現在のような分権的な組織形態にするような指導を行った為である。

表2-1 「日本型収益事業」の分類 その1

地域区分による分類	中央集権的(全国的)	地方分権的
事業分類	中央競馬、toto、宝くじ*	(地方)競馬、競輪、競艇、オートレース

*(宝くじの場合、競技の性格上、主催者は地方公共団体であるのだが、全国的な展開をしている為に中央集権の枠組みに繰り入れた)

次に控除率に着目すると、現行種目は便宜上名づけるならば「くじ類」:(控除率が50%前後のもの)と「公営競技+中央競馬」(控除率が約25%のもの)の2種類に分類する事が出来る。(表2-2)

表 2-2 「日本型収益事業」の分類 その 2

控除率による分類	「くじ類」 ：控除率約 50%	「公営競技+中央競馬」 ：控除率約 25%
事業分類	toto、宝くじ	(地方)競馬、競輪、競艇、オートレース+中央競馬

表 3 事業別控除率一覧

事業名	控除方式	控除率
中央競馬	二段階控除	約 25% (単・複勝式は約 20%)
地方競馬	二段階控除	約 25% (単・複勝式も約 25%)
競輪	一括控除	25%
競艇	一括控除	25%
小型自動車競走	一括控除	25%
宝くじ	一括控除	54.4%
toto	一括控除	55% (2003 年現在)

控除率約 50%の「くじ類」は、「当せん金」に対して所得税が課せられない。従来は宝くじだけがこのグループであったが、現在は toto がこれに加わっている。所謂「くじ」的なものがこちらとなる。「当せん確率」が限りなく低いため、知的推理よりも偶然の輸贏にまかせる完全に他力本願的な性質である。これに対して後者は、法律上、「当せん金」に対して所得税が課せられるグループで、公営競技と中央競馬がこの種目である。こちらは「当せん確率」がある程度高く、購買者の技量や推理次第では自力本願的にもなりうると考えられているものである。従来は、前者の性質のもの＝宝くじ、後者の性質のもの＝公営競技＋中央競馬という構造が明確であった。前者はほとんど当たらないけれども、当せんした場合に大金がもたらされ、後者は的中率こそある程度高いものの、前者ほどの「当せん金」は期待できなかった。しかし近年では両者の性格が混合した形態が生じている。例えば前者の宝くじは従来、自分では券の番号を選ぶ事は極めて困難で、例え「当せん番号」が推理できたとしてもその番号の「くじ」を購入する事はほぼ不可能であった。しかし現在は参加意識がある程度留保される形式の「ナンバーズ」が導入され、購買者本人が番号を選ぶ形式が導入された。これは更に拡大し、「ロト 6」・「ミニロト」等に至っている。当せん率を高めた「くじ」である「ナンバーズ」や「インスタントくじ」等の登場は、公営競技的な性格の選択肢を用意することとなっている。1998 年に導入された toto はまさにその好例で、サッカーの試合結果予想という、従来の「くじ類」的な「他力本願」とは異なった方向性が強く、現在では控除率だけで両者の性質を分類するのは困難になっている。

一方、後者においても変化が生じている。昭和 36 年(1961)の長沼答申以降、公営競技では射幸心の抑制という観点から、高配当を抑制する流れが支配的であった。そうであっても売上が確保できる状況が、これを甘受させていた。しかし中央競馬における馬番連勝式導入以降、高配当を求める方向性が現れた。平成不況以降、中央競馬を除く各種競技は事業の存続を揺るがす深刻な売上減に悩まされたが、その中から高配当を出現させる事で売上を回復しようという方向性が見られている。現在では競輪・競艇でも「3 連勝単式²」が導入され、中央競馬でも「3 連勝複式³」「連勝単式⁴」が導入されている。2003 年 1 月 7 日の川崎競馬「初夢特別」競走では、100 円が 5,470,730 円になって払い戻されるケースも出現し、両者の区分は曖昧になりつつある。当初には存在した 3 連勝単式や連勝単式の発売レ・スに関する制限も、現在は大幅に緩和されつつあり、中央競馬でも 2004 年度からは三連勝単式が導入されることとなっている。このように両者の性格が交じり合い、ファンの様々なニーズに応える選択肢を用意するのが現在の主流となっている。

表 4 投票方法毎の組合せ数一覧

投票方法（6 頭（車、艇）立ての場合	組合せ数
連勝複式	15
連勝単式	30
3 連勝複式	20
3 連勝単式	60

次に 2000 年度における各事業の施行状況をまとめてみたい。2000 年度における各事業の施行団体数は以下の通りである（表 5）

表 5 2000 年度事業別施行団体数（『地方財政白書』2002 年度版より）

（括弧内は 10 年前との変化）

事業名	都道府県数	市町村数*	その他	計
地方競馬	16	53		69
競艇	1	175（+2）		176（+2）
競輪	9	176（-70）		185（-70）
オートレース	2	6（0）		8(0)
宝くじ	47	12（+1）		59（+1）
toto			1（+1）	1（+1）
中央競馬			1(0)	1(0)

（*一部事務組合は構成市町村を全て市町村に含めた）

toto と中央競馬は主催者がそれぞれ一つの中央団体（日本中央競馬会と日本体育・学校健康センター）である為、施行団体数は 1 つずつとなっている。宝くじの場合は、全ての都道府県と全ての政令指定都市が参加している。

競馬事業の場合は他事業と異なって設備等が大規模になる為、基本的に都道府県の開催を前提にしている理由から都道府県の施行団体数が多くなっている⁵。更に最近では、経営難から競馬事業より撤退する市町村が増え始め、その分も県が肩代わりする例が増加しつつある。表 6 は 10 年前の施行者数であるが、toto がまだ無いのと政令指定都市の増加（1992 年千葉市）以外で見ると、都道府県には全く変動が無い。これは上記の理由から、市町村が撤退した後の開催を県が引き受けざるを得ず、撤退が困難だからである。

市町村で見ると、競輪事業からの撤退例が目立つ。競輪事業はオートレース事業と並んで、競馬事業に次いで収益率が悪い。しかし、オートレースは施行者数が少なく、主催者の撤退＝廃場に直結する為に事業からの撤退も容易ではない。競輪事業の場合は一部事務組合を形成する事で競輪場所在地以外の自治体が多く参加していたが、それらが収益を上げられなくなった事によって撤退したことで、このような結果となっている。統計の関係で表 5 には現れていないが、その翌年度（2001 年度）からは競馬事業でも撤退が相次ぎ、新潟県競馬組合と中津競馬組合が、更に上山競馬も 2003 年を最後に撤退している。

表 6 1990 年度事業別施行団体数（『地方財政白書』1992 年度版より）

事業名	都道府県数	市町村数*	その他	計
地方競馬	16	53		69
競艇	1	173		174
競輪	9	246		255
オートレース	2	6		8
宝くじ	47	11		58
中央競馬			1	1

（*（一部事務組合は構成市町村を全て市町村に含めた）

次に、公営ギャンブルの事業別の収支状況は以下の次第である。（表 7）

表7 2000年度事業別収支状況(単位：百万円) 『地方財政白書 2002年度版』より

区分	競馬事業	自転車競走事業	小型自動車競走事業	モーターボート競走事業	宝くじ事業	合計
歳入合計	603,743	1,329,429	194,884	1728,030	392,177	4,248,263
歳出合計	630,643	1,310,561	193,957	1711,393	390,931	4,237,485
次年度繰越し	0	246	0	728	0	974
繰入金	9,643	10,499	50	9,674		29,866
繰出金	4,528	12,315	2,100	23,940	389,185	432,068
総収支	32,015	20,438	2,976	30,175	390,431	412,005
車馬券等売上高	557,108	1,240,149	186,028	1,389,640	924,808	4,297,734
収益率	5.7%	1.6%	1.6%	2.2%	42.2%	9.6%

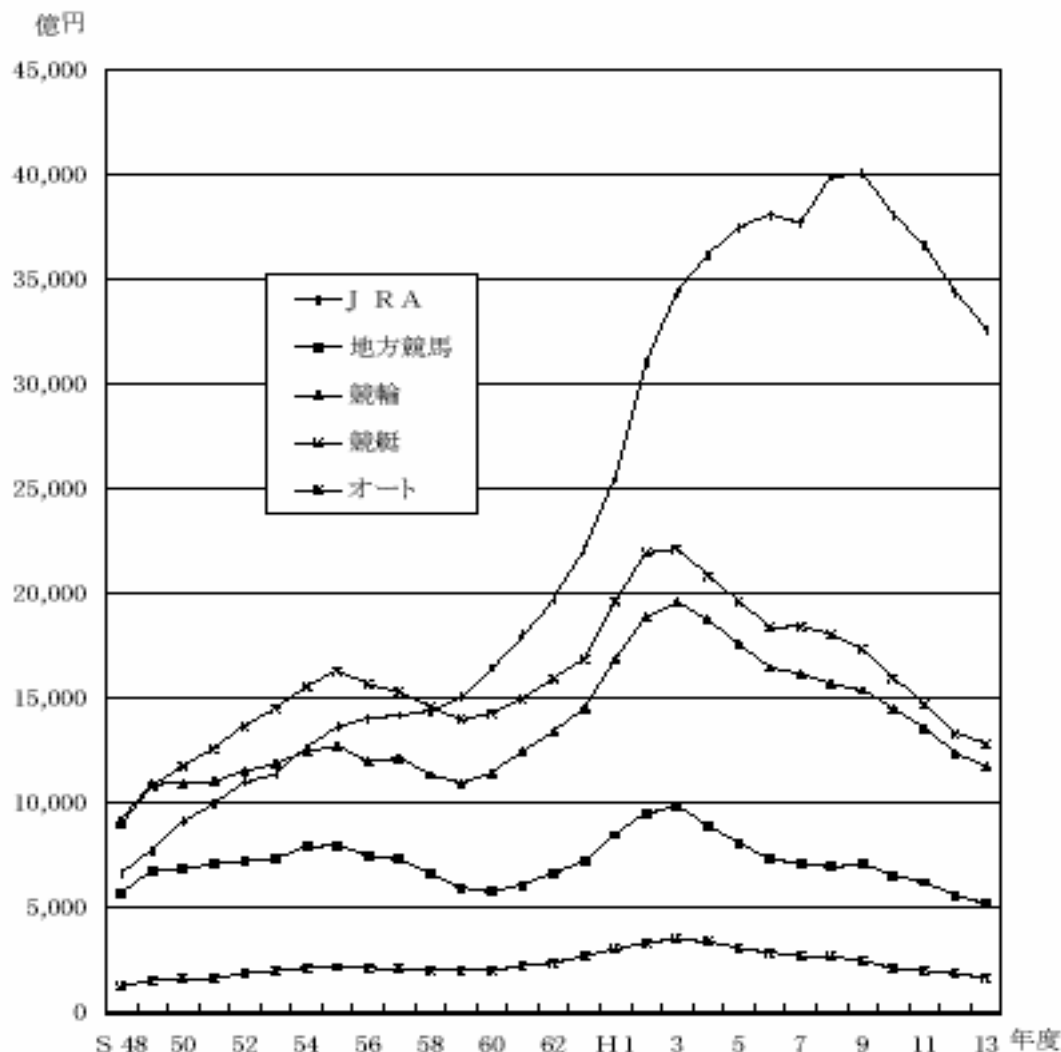
これを一瞥して分かるのは、まずその収益率の低さである。殊に競馬事業の場合は、全ての主催者が赤字経営に転じ、一般会計から税金を繰り入れる事になっている。これは事業の性質上、やむを得ない部分もある。競馬事業は県の主催を前提としているように、その開催経費が大規模になる為にどうしても収益率が他事業と比して低くなりがちである。競馬場は他種競技の競技場と比べて敷地も大きく、コースの整備費にも多額の費用を要す。更に競馬場の他にも調教用のトレーニングセンターを要する競馬場も多く、その為のコストも生じる。また他競技の選手は大概、自分で生活し練習も自分で行うが、競馬の場合は厩舎施設を主催者負担で建設し、それを無料で厩舎に貸与する為にその建設費、維持費も必要となる。加えて競走馬の生産・供給には生産牧場や育成牧場が関与する為、馬匹価格はどうしても高価格になってしまう。競走馬は自ら食事や調教は行えないので、調教師、身の回りの世話をする厩務員、競走で騎乗する騎手等の収入分も必要となる。それらを馬主に支弁させる為には、競走の賞金も高額にせざるをえない。さもなければ、競走に競走馬が集まらず、少頭数立て競走ばかりになって興味が薄くなる事で観衆が集まらなくなってしまふ。最悪の場合は、開催が成立しない事にも繋がりがかねない。それ故にスケールメリットを拡大して、固定経費の限界費用を逡減させるべく県の主催が前提とされているのであるが、現状ではそれが上手く機能していない。しかも、これら収益事業は民間会社であれば負担すべき租税負担を行っていない。それをも考慮に入れるならば、現在の収益事業に収益手段としての存在価値は見出し難い。

その一方で目立つのが、宝くじ事業の好調である。(表7参照)ここ10年の統計において、宝くじ事業以外の総売上合計が10年前と比して40%近く減少している中で、宝くじ事業は実に47%も売上を伸ばしている。(23頁、図2参照)これは従来型の「宝くじ」に加えて、1994年発売の「ナンバーズ」、99年の「ミニロト」、2000年の「ロト6」といった新商品が成功している故である。「宝くじ」は、古来から容易な資金徴収手段として厳しくその発行が禁じられてきた。主催者は名義を貸すだけで、残りは全て受託銀行が処理するものであるために必要経費も少ない。更に控除率が他種競技の2倍以上にも及ぶ為に、収益率という点では最も有利なものである。単に収益事業としてのみ、これらの事業を考えるならば、宝くじ事業が最良であると言えるのである。

表8 1990年度事業別収支状況(単位：百万円) 『地方財政白書 1992年度版』より

区分	競馬事業	自転車競走事業	小型自動車競走事業	モーターボート競走事業	宝くじ事業	合計
歳入合計	987,624	2,015,159	356,556	2,424,184	292,141	6,075,664
歳出合計	966,215	1,912,890	337,805	2,368,863	288,271	5,874,045
次年度繰越し	222	7068	918	1,014	0	9,222
繰入金	3,908	201,704	161	5,783	0	17,500
繰出金	35,523	7,648	20,392	178,703	286,484	635,254
総収支	52,802	201,704	38,064	227,227	290,355	810,152
車馬券等売上高	951,018	1,880,522	336,303	2,216,452	631,017	6,015,311
収益率	5.6%	10.7%	11.3%	10.3%	46.0%	13.5%

図 1 公営競技 + 中央競馬の売上推移（農林水産省 HP：<http://www.maff.go.jp/> より）

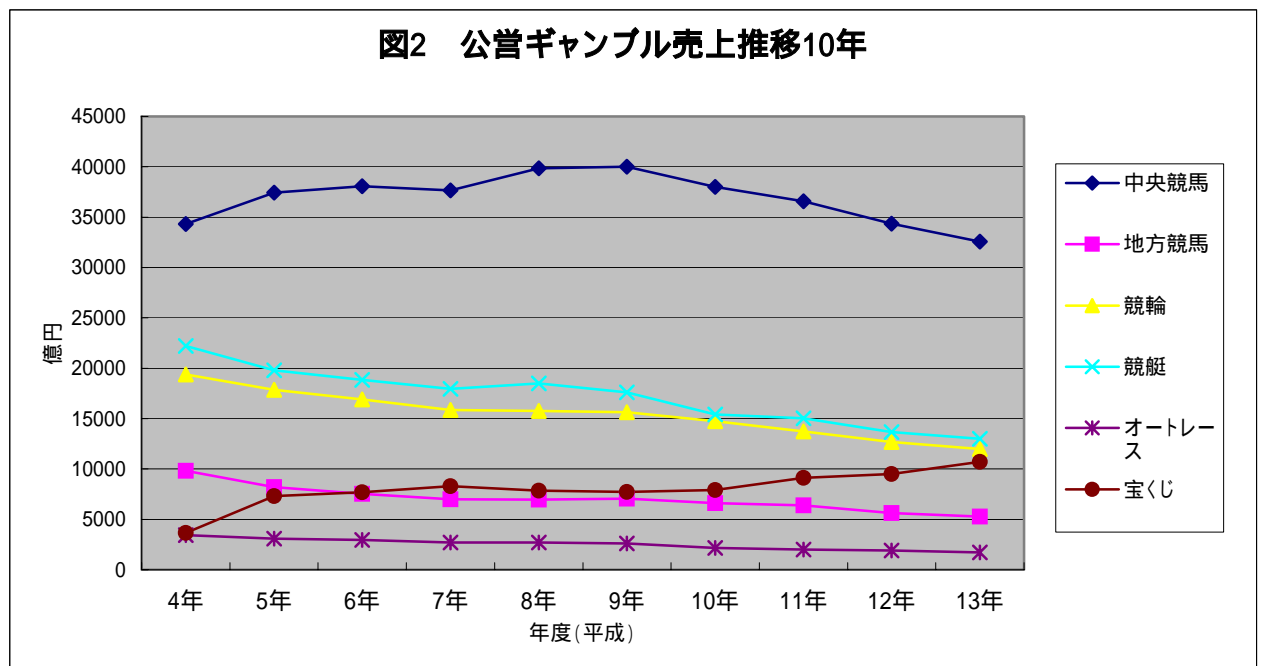


公営ギャンブル一般のトレンドとしては、バブル経済崩壊後の平成不況においてその経営は大打撃を受けている。高度経済成長期迄は、公営ギャンブルは固定ファンに支えられていた結果、ギャンブルに強い産業と言われていた。これは俗に、不況期にはファン層の多くを占める自営業層が資金繰りに行き詰まった際、資本を公営ギャンブルに投入して大勝負を賭ける為であると説明されていた。しかし高度成長を経てバブル経済を迎える辺りには、公営ギャンブルもその性格を変えつつあった。バブル期の競馬に象徴されるように、公営ギャンブルはもはや中年男性の専売物ではなくなり、若年層や女性層をも巻き込んだ市場という側面を形成しつつある。その結果、経済全般の後退基調の中で従来の不況に強いという面は失われ、ギャンブルに対する家計支出も他の分野同様に縮小し続けている。表 9、図 3 はバブル期以降の公営ギャンブル支出と外食やパチンコの貸し玉料を比較したものであるが、公営ギャンブルが不況に強いと言うのはもはや該当しない事を良く示している。しかし同時にこの数値からは、中央競馬がイメージ通りに他種レジャー産業と近似のトレンドを描くのに対し、公営ギャンブルは未だその域には十分に達していない事も表している。

また、公営ギャンブルは従来、「合法的賭博の独占供給」という体質に甘んじた経営が行なわれていたのも事実である。刑法によって賭博一般を強く禁止する一方で、政府によって許可された「合法的」な賭博が独占供給される。そこでは独占を通じて、供給される商品の質や価格に関らずに商品は売れていった。しかしこの体制は「パチンコ」という例外を認めたことにより崩壊する。バブル崩壊以降はパチンコ産業自体も縮小されていくが、パチンコによって顧客を奪われた公営ギャンブルの衰退は、より顕著なものとなった。民間資本による厳しい競争の中で、顧客に対してより魅力的な商品

を供給しようと努力するパチンコ業界と、官による独占体制の下で放漫な経営を行っていた大部分の公営ギャンブルとは、そのような結果が現れたのはある種必然であるとも言える。更には、公営ギャンブル好況期に一般会計に多額の資金を繰り入れた為に資金の内部留保が十分にできなかった事、人件費の高騰を止められなかった事、過剰な設備投資といった経営戦略の失敗（事業の性格上やむを得ないものも多いが）が現在の経営危機の主な原因であろう。

全国展開によってスケールメリットを発揮でき、また大規模なPR戦略等によって市場の育成が可能であった「中央競馬」や「宝くじ」に対して、市場の地域的限界を抱えざるを得ない公営競技各種事業はその結果、深刻な赤字経営に転じている。一般会計に収益を繰り入れる「収益事業」としてのみレゾナード（存在理由）を有する現在の公営ギャンブルは、現在その存立基盤を失っている。その結果、各地で事業からの撤退が続き、廃場に追い込まれた競技場も多い。



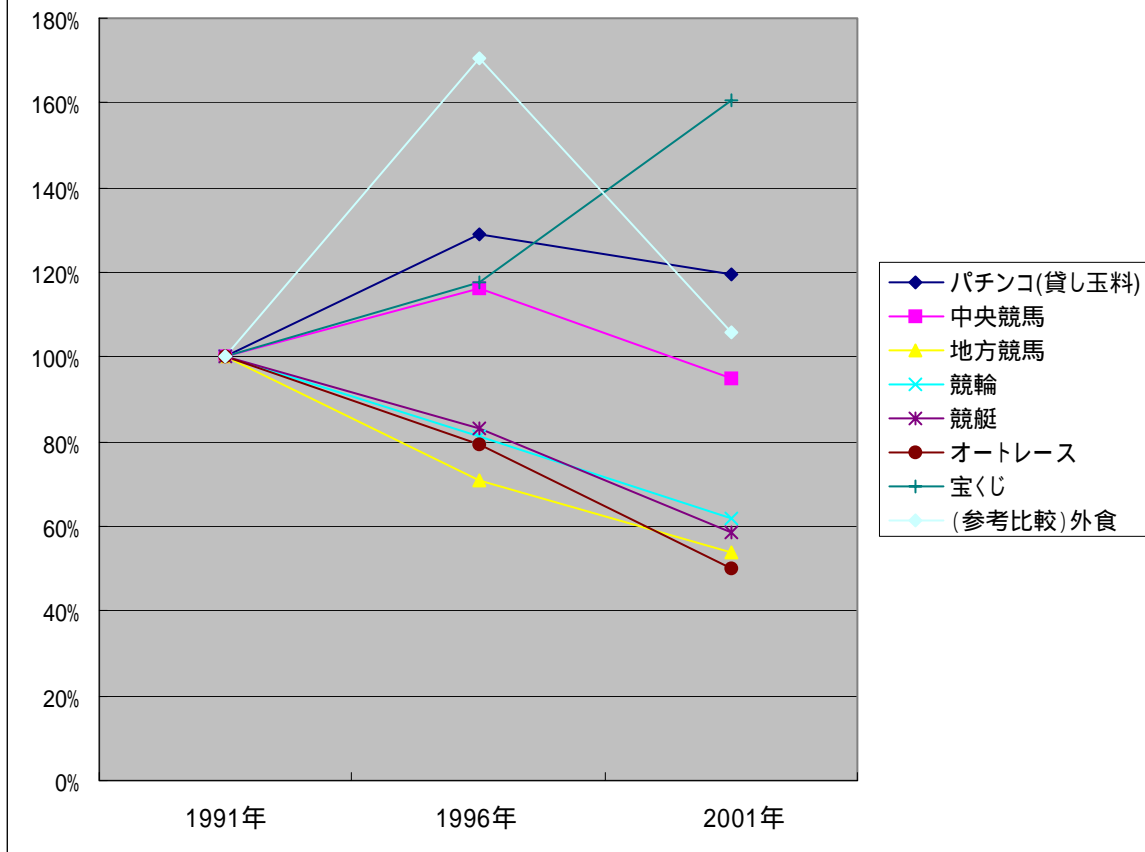
(平成)	4年	5年	6年	7年	8年	9年	10年	11年	12年	13年
中央競馬	34,330	37,450	38,070	37,670	39,860	40,010	38,010	36,570	34,350	32,590
地方競馬	9,820	8,200	7,520	6,990	6,960	7,070	6,610	6,380	5,610	5,290
競輪	19,370	17,870	16,910	15,860	15,760	15,620	14,740	13,720	12,680	11,990
競艇	22,220	19,810	18,850	17,960	18,480	17,600	15,420	15,020	13,670	13,000
オートレース	3,420	3,090	2,940	2,700	2,710	2,600	2,170	2,010	1,910	1,720
宝くじ	3,660	7,300	7,680	8,280	7,850	7,710	7,910	9,120	9,500	10,700

表9 公営ギャンブル及びレジャー産業の比較（単位: 億円）

年次区分	1991年	1996年	2001年
中央競馬	34,330	39,860	32,590
地方競馬	9,820	6,960	5,290
競輪	19,370	15,760	11,990
競艇	22,220	18,480	13,000
オートレース	3,420	2,710	1,720
宝くじ	6,660	7,850	10,700
パチンコ(貸し玉料)	232,990	300,630	278,070
麻雀(ゲーム料)	2,760	1,930	2,610
ゲームセンター	5,610	5,950	5,710
外食	115,340	196,920	122,170

（「レジャー白書」より。金額は売上であって実益ではない）

図3 1991年を100%としての売上推移



第二節 法的システム

ギャンブルにおける賭け方は、大別して次の2つの方式に分類できる。一つはイギリスで始まり、現在もイギリスで主流となっている「ブックメーカー方式(Book Maker)」である。賭の親(胴元)は独自の確率計算に基づいてオッズ(Odds)と呼ばれる賭率を提示し、それに対して子(顧客)が賭けに応じる形式のものである。理論上は、親(胴元)であっても競技の結果如何では損失を被るリスクを負う。しかし、この方式では競技の主催者が同時に賭の主催者にもなった場合に問題が生じやすい。競技の結果に応じて賭の主催者側の利益が左右される(時にはマイナスとなる)ため、競技に対する主催者側からの不正の恐れがある。たとえ公正であっても、疑念を顧客の側にも生じさせる事はマイナスである。また、結果に応じて収益も大きく左右されるため、安定した収入を確保する点からも問題がある。イギリスの場合は歴史上、既にブックメーカーが社会、文化の上で根付いていたこと、そのため既得権を持つ彼らを排除できなかったことなどから、現在でもこの方式がとられている。

それに対してもう一つの方式が「パリ・ミチュエル方式(Pari-Mituel)⁶」と呼ばれるものである。この賭の方式は、別名「オ・クシヨンプル方式」とも呼ばれるものであり、字義どおり、子同士が相互に(Mutuel)賭け(Pari)あうものである。親は子の賭金のプールから一定の控除率に応じた金額を控除し(俗に言うテラ銭)しかる後にその残額を的中した子に分配する方式である。この方式では、基本的に競技の結果が胴元の収益を左右しないため、賭の主催者による競技への関与や不正が生じにくい。その為に競技の公正が保たれやすく、顧客からの疑念も比較的抱かれにくいのである。また競技の結果に収益が左右されにくいので、売上予想と連動して安定した収益を計算することが出来る。(競技や賭に要するコストがテラ銭の総額を越えない限り、賭の主催者には負けのリスクはない)この方式はアイルランドにおける「宝くじ」である「アイルランド・スウィープステークス(Sweep Stakes)」に範をとったものである。19世紀末のフランスで盛んになり、日本でも1888年のヨコハマレ・スクラブで最初に導入され、現在に至っている。我が国の場合、文化的にブックメーカーの土壌が無かったため、比較的容易にこの方式が導入されたのである。

ところが我国の刑法は、その第 23 章第 185～7 条において「単純賭博罪」「常習賭博罪」「賭博場開張等図利罪」「富籤罪」を定めている。現行刑法が施行されたのは明治 41 年（1908）に遡る。その後、時代背景の変化に応じて科料や罰金、刑期等の数量的改正が施されるものの、基本的枠組みは当時のまま受け継がれている。その為に 21 世紀の新しい犯罪や社会情勢に不適合を来すことも多い。賭博に関しても、平成 7 年（1995）5 月の刑法改正で条文が従来のカタカナ交じり文から平易な文体に変更されたものの⁷、その根本的姿勢は明治以来変わっていない。

刑法 第二十三章 賭博及び富くじに関する罪

第百八十五条（賭博）

賭博をした者は、五十万円以下の罰金又は科料に処する。ただし、一時の娯楽に供する物を賭けたにとどまるときは、この限りでない。

第百八十六条（常習賭博及び賭博場開帳等図利）

常習として賭博をした者は、三年以下の懲役に処する。

2 賭博場を開帳し、又は博徒を結合して利益を図った者は、三月以上五年以下の懲役に処する。

第百八十七条（富くじ発売等）

富くじを発売した者は、二年以下の懲役又は百五十万円以下の罰金に処する。

2 富くじ発売の取次ぎをした者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

3 前二項に規定するもののほか、富くじを授受した者は、二十万円以下の罰金又は科料に処する。

185 条の「単純賭博罪」は、偶然の介在する事象に関する個人間の賭を禁止するものである。囲碁や将棋のように個人間の技術の要素が強いものであっても、偶然性が部分的にでも存在するために取り締まりの対象となる（最高裁判例、昭和 26 年）。従来の賭場類やカジノバー等で顧客となることは、本条項に該当する。ただし本条文は後半において、「一時の娯楽に供する物を掛けたにとどまるときはこの限りでない」と定めてあり、個人間一般における昼食程度の賭けは除外されている。しかし、この「一時の娯楽に供する」の範囲については未だに明確化されていない。事例に応じて司法の判断に委ねられているが、この場合でも金銭、有価証券の授受の場合は例え少額であっても認められないというのが通説である。

186 条前半の「常習賭博罪」は 185 条を強化するもので、常習として「単純賭博罪」を行った者を処罰するものである。しかし常習の定義についても明確な規定は存在しない。刑法全体の中でも常習犯を殊更規定した例は他に無い。本条文の場合は後半部との関連から言って、特定の職業の者を対象としたと思われる。186 条後半の「賭博場開張等図利罪」は、「賭博場開帳罪」「博徒結合罪」とも呼ばれるものである。前者は利益を目論んで賭場等を開帳した時点で成立する目的罪であり、胴元にも損失のリスクのある形態の胴元になることがこの条項に該当する。しかしこの部分の後半部、「又は博徒を結合して」は多少ニュアンスが異なる。このように博徒の結合を規定した例は、諸外国には見られないもので、法の制定時期から想像して自由民権運動取り締まりと博徒の取り締まりを目的としたものとの関連が想像される⁸。186 条前半の常習賭博も、同じ意図に基づいて賭博常習者の罪を殊更重くさせる為の規定と考えうる⁹。

一方、187 条の「富籤罪」は「賭博場開帳罪」とは異なり、胴元側のリスクが存在しない形式の胴元になった場合（富籤の胴元になった場合等）がこれに該当する。競馬事業で言えば、平成 3 年度からは地方競馬でも実施可能となった所の、馬主同士の拠出金をめぐって争われる「ステークス競走」は、185 条の単純賭博罪に該当する。一方、パリ・ミチュエル方式による公営競技の馬券類の発売や宝くじ、toto は主催者側にリスクが存在しないため、185 条の「単純賭博罪」、186 条の「賭博場開帳罪」ではなくて、187 条の「富籤罪」に該当することとなるのである。

このように、馬券等の発売やステークス競走は本来、刑法違反となるのである。そこで、それを避ける仕組みとして「競馬法」をはじめとする、所謂根拠法と呼ばれる様々な特別法が制定されているのである。通常、加罪には「構成要件該当性」「違法性」「有責性」の 3 つの犯罪構成要件が必要とされる。公営ギャンブルの場合、刑法 185 条（馬主同士のステークス等の場合）、187 条（全ての公営ギャンブルの投票券、くじ類の発売）で明文化されている条文に抵触するため、「構成要件該当性」を満たす。また年齢や精神状態等の判断能力が問題とされる「有責性」においても、明らかに責任能

力を問われることとなる。しかし、特別法が制定されているが故に、「違法性」の要件が構成されず、ここでは罪に問われないのである。刑法は以下の様に違法性阻却事由を定めている。

刑法

第三十五条（正当行為）

法令又は正当な業務による行為は、罰しない。

第三十六条（正当防衛）

急迫不正の侵害に対して、自己又は他人の権利を防衛するため、やむを得ずにした行為は、罰しない。

2 防衛の程度を超えた行為は、情状により、その刑を減輕し、又は免除することができる。

第三十七条（緊急避難）

自己又は他人の生命、身体、自由又は財産に対する現在の危難を避けるため、やむを得ずにした行為は、これによって生じた害が避けようとした害の程度を超えなかった場合に限り、罰しない。ただし、その程度を超えた行為は、情状により、その刑を減輕し、又は免除することができる。

2 前項の規定は、業務上特別の義務がある者には、適用しない。

「法律で禁止された行為が、非難に値する状況で行われること」を要件として成立する「違法性」に関しては、「違法性阻却事由」が刑法に規定されている。36条では所謂「正当防衛」が規定され、これに該当する行為は罪に問われない事になっている。37条は古代ギリシャの哲学者カルネアデスの名を付した「カルネアデスの舟板」の命題で有名な「緊急避難」についての規定で、これも「罰しない」ということになっている。そして刑法35条においては、「法令又は正当な業務による行為は、罰しない」とされている。例えば死刑執行人が処刑のボタンを押す行為等もこの規定により「殺人罪」を構成しなくなる。同様に公営ギャンブルにおいても、富籤に類するものの発売行為が特別法に明文化されることで「法令による行為」となり、違法性が阻却される。その結果、犯罪構成要件が成立しない為に、その行為は犯罪ではなくなるのである。このような法的メカニズムの下で、公営ギャンブルは施行されている。

ただしこのように犯罪を構成しないのは、特別法によって主催者となることが定められた者が行う場合のみである。法律の定める者以外が同様の行為を行った場合は、直ちに犯罪が構成されて「富籤罪」に該当する。例えば法律に定められない者が富籤を発売したとき等がそうである。しかし現在は、私的馬券等を発売するような所謂ノミ行為に対しては、各特別法によって更に厳しい罰則が定められているため、通常は各特別法違反の罪に該当するようになっている。これは「富籤罪」に加えて、政府が得るはずの利益を不当に略取したことに対する罪も考慮されていると思われる。

犯罪構成要件	違法性阻却事由
「構成要件該当性」	正当行為
「違法性」	正当防衛
「有責性」	緊急避難

しかし、法理上問題が無いと言うだけでは、「官」がギャンブルの胴元になるということの大義名分はたち難い。様々な弊害が予想されるギャンブルを官が主催するには、それなりの理由が必要となる。この論文で後に展開されるが、我国のギャンブルは高邁な目的のツールとして以外には存在を許されないのである。

その第一の正当化理由としては、特定産業の保護育成目的がある。戦後の法律は第一条にて法律の理念を謳っているが、そこに述べられているような目的、例えば競輪事業の場合、初期は主要輸出品目であった自転車の改良増産、その後は機械産業等の発展に寄与する事を目的としている。特定産業の保護育成は、特に戦前の競馬事業に求められていた効用である。但し現行競馬法の場合は戦前の（旧）競馬法の形式を踏襲したため（戦前の法律は第一条に法の理念を置かない）、法の冒頭ではこれを明確に述べていない。法の趣旨規定にこの目的を謳うのは、公営ギャンブルの各種目が特定産業の保護育成という公共の福祉に貢献するが故に、官による開催の正当性を証明しようという思想に基づくものであると言えよう。

第二の効用は、戦災復興事業や地方財政への貢献である。公営ギャンブル事業は、それ自体では直接の公共の福祉には貢献しない。しかし一般会計に対して収益を繰り入れることで、間接的に公共の福祉に貢献する。それ故、官による供給を正当化しようという考えが我国には根付いているのである。

この他にも、小暮得雄によれば「射幸の機会の増大が、国民の射幸欲をひろく吸収し融和する¹⁰」という効果があるという。半ば本能的ともいえるギャンブルへの欲求を全面禁止するのではなく、ある程度は官によって供給することで節度のあるように善導する効果があるのである。また併せて「合法的な射幸の機会を保证することによって、逆にその範囲から漏れる賭博行為の違法性を浮き彫りにし、賭博罪に向けられる厳罰主義の非難を和らげるという効果」もある。即ち、官によるお墨付きを持つ公営ギャンブルを供給する事で、アンダーグラウンドな賭博に対する抑制効果も期待できるのである。

以上の様な論理に従って、「官」によるギャンブルの供給は正当化されているのである。

第三節 現行制度の確立

しかし現行制度は設立当初から、第一節で列挙した「日本型収益事業」の諸要素を全て充足していた訳ではない。各事業については次節以降で詳細に取り扱うが、現行制度は細かな制度面において、終戦直後の成立期のもので大幅に変容している部分がある。具体的な制度面で言うならば、現行制度は昭和 20 年代末から 30 年代にかけて形成されたといえる。その基底部分の形成過程については後に明らかにすることとするが、直接的な現行制度成立の契機としては、大きく別けて次の 2 つの出来事が考えられる。それは国庫納付金の廃止と長沼答申である。

国庫納付金の廃止は昭和 28 年（1953）の年末に大蔵省によって発表され、翌年から競輪、競艇、オートレースの国庫納付金が廃止された。また同時に政府発行の宝くじも廃止されることとなったのである。戦後のインフレ抑制の為にドッジラインに基づく緊縮財政を強いられていた中央政府は、財政支出を 1 兆円に抑制すべく試み、その一環として歳入の削減も行ったのである。その中の一つとして、ギャンブル事業の国庫納付金制度も廃止される事となった。当時の各種事業からの国庫納付金総額は、毎年 20 億円を越えるものであったが、これは政府全体から見れば 0.2% 程度に過ぎなかった。しかも当時は、制度や技術的な未熟や欠陥から公営ギャンブル（特に競輪）の弊害が社会問題となりつつあり、公営ギャンブルに対する批判が強まっていた。そのような「好ましくない」財源は政府としても百害あって一利無しの状態であった¹¹。しかし、国庫納付金の廃止は、法の一条に謳う特定産業の保護育成を通じての公益への参与の術を断ち、法律の目的を蔑ろにして公営ギャンブルのレゾナントを失わせることとなる。従来の国庫納付金の仕組みは、各競技収益金の一部を国に納める事（売上によって異なるが約 3～4%）の見返りに、一般会計から公営競技関連産業に補助金が払われるシステムであり¹²、これを通じて公営ギャンブルは法の理念を果たしていると言われていたのである。これは、ギャンブルはツールとしてしか存在できないという思想の所以である。

しかし国庫補助金の廃止に対しては、今まで助成を受けていた業界、団体も強く反対した。その結果、昭和 29 年 6 月に「自転車競技法等の臨時特例に関する法律」が一年間の時限立法として制定された。これによって「自転車競走、小型自動車競走及びモーターボート競走（以下「自転車競走等」という。）の施行者は、それぞれ一回の開催による勝者投票券、勝車投票券又は勝舟投票券（以下「勝者投票券等」という。）の売上金の額が別表の上欄に掲げる金額に相当するときは、同表の下欄に掲げる金額に相当する額を命令の定めるところにより、それぞれ自転車振興会連合会、全国小型自動車競走会連合会又は全国モーターボート競走会連合会（以下「自転車振興会連合会等」という。）に納めなければならない」とされ、国庫納付に代わって競技毎の中央団体に資金を納付させることとした。そして第二条で「自転車振興会連合会等は、中小機械工業の設備の近代化、機械の生産技術の向上、機械輸出の増進その他機械工業の振興を図るため、自転車競技法第十一条第三項、小型自動車競走法第二十条第四項及びモーターボート競走法第四条第三項の規定にかかわらず、主務大臣の定める計画及び指示に従い、前条第二項の規定による納入金を財源として、左の業務を行う」とし、業務内容として「一 前条第二項の規定による納入金の受入」「二 機械工業の振興に必要な融資のための銀行その他の金融機関に対する資金の貸付」「三 機械工業の振興を目的とする事業に対する補助金の交付」「四 その他機械工業の振興を図るため必要な業務」を定めた。これによって、とりあへず業界、被助成団体は引き続き補助を受けられると共に、公営ギャンブル側も公益への貢献を保ち得た。この法律の施行期間は、一応の存在理由を得たのである。各事業が助成の分配組織として中央組織を持つ

という現行制度の枠組はこれによって出来上がったのである。また事業存続の代償として、官による監督権が非常に強化された。助成面でも主務大臣の計画と指示に従う旨が定められ、振興業務に関しては商工組合中央金庫に委託することとされた。また競技場の設置等に関する権利等が主務大臣に移管され、主務大臣には施行権を取り消すという非常に強い権限も与えられることとなった。

これ以降も公営ギャンブルに対する風当たりは強く、特例法に際しても参議院からは「自転車競技法等は戦後の異常な時期に対応する制度であり、社会経済の安定化に伴い、廃止されるべきものであるから、政府は、社会経済の安定度を勘案しつつなるべく速やかに善処すべしである」との付帯決議が付けられている。宝くじについても同様で、政府くじ廃止の方針についての閣議決定（昭和 29 年 2 月 10 日）でも「地方くじについては、将来適当な機会においてなるべく早く廃止することを目処としつつも、地方財政の現状その他の事情にかんがみ、当分の間、発売を継続する」と、事業の継続は決めつつも廃止を前提とするとされていた。

その後、臨時特例法は昭和 31 年まで連続して延長され、昭和 32 年（1957）年にはこの法律を内部化すべく自転車競技法、モーターボート競走法、小型自動車競走法が改正された。これによって自転車競走事業の中央組織である日本自転車振興会と小型自動車競走事業の中央組織である日本小型自動車振興会が結成されることとなった。従来から各競技には、規則や登録の統一といった競技面での必要性から、公権力的な組織横断業務を行う中央組織が設けられていた。この国庫納付の廃止によって、それら中央組織に対して各地の施行者から収益の一部が上納され、それを中央組織が各種助成団体に分配するという新しい権能が附せられたのである。

しかしその後も公営ギャンブルの弊害は止まず、マスコミ等では公営ギャンブル廃止論が高まった¹³。更には戦後の時限立法で施行権を有していた自治体の期限切れの時期が到来し、その更新を巡って公営ギャンブル存続の是非が大問題となった。政府としても、問題のある事業を廃止したかったが、地方財政や関連産業への影響から決定しかねていた。この問題に決をつけるべく、昭和 35 年（1960）12 月、池田勇人内閣において、総理大臣の諮問機関として公営競技調査会（会長 長沼弘毅）が設置された。調査会は翌 36 年（1961）3 月から 10 回の会合と 3 回の現地調査を実施して答申を行った。その答申は以下である¹⁴。

公営競技はその運営の実情において、社会的に好ましくない現象を惹起することが少なくないため、多くの批判を受けているが、反面関連産業の助成、社会福祉事業、スポーツの振興、地方団体の財政維持等に役立ち、また大衆娯楽として果している役割も無視することはできない。

また、これらの競技が公開の場で行なわれていることはより多くの弊害を防止する上において、なにかの効果をあげていることは否みがたい。

従って公営競技に関する今後の措置に関しては、代りの財源、関係者の失業対策、その他の方策等を供与せずに公営競技を全廃することは、その影響するところ甚大であるのみならず非公開の賭博への道を開くことになる懸念も大きいので、本調査会としては、現行公営競技の存続を認め、少なくとも現状以上にこれを奨励しないことを基本的態度とし、その弊害を出来る限り除去する方策を考慮した。これがため、おおむね下記の線にその必要な改正を加えることが望ましい。（後略）

かくして、公営競技自体の存続は許されることとなったが、同時に弊害除去の為に様々な制限や対策が取られることとなった。内閣としても、附則の「7. 公営競技場数、開催回数、開催時間及びレース数等については、現規定よりも増加しない。なお、開催日は原則として土曜、日曜及び国の定める休日とする」等に従って、これ以上競技種目や競技場を拡大しない旨を閣議決定することとなった。そして、この答申を具現化すべく、法規や組織の改正が行われ、現行システムが完成する。

答申では、附則としてまず「1. 施行者については、都道府県単位または競技場単位に作られた一部事務組合を結成することが望ましい。なお、この際施行者としての責任体制を確立すべきである。また、競技場を所有していない施行者については、その資格は限時的なものとし、主務大臣が関係各省と協議して交替させる制度を採用する」とされた。これによって一部事務組合が結成された結果、公営ギャンブルを施行する市町村数が増加することとなった。また開催回数の少ない自治体の増加により、業務委託も進むこととなった。この中で最大の変更点は、「6. 公営競技による収益の用途については、公営競技発足当時との状況の変化に鑑み、次の点を考慮する。（イ）売上金の一部を、関連産業等の振興に充当することとするが、その他に福祉事業、医療事業、スポーツ、文教関係等にもなるべく多く充当することとし、この趣旨を法律に明記すること」の部分であった。これによって、従来の特定産業の保護育成と地方財政への貢献だけでなく、更に助成範囲を拡大する必要が生じた。世

のギャンブル廃止論に対抗するには、広く公共の福祉に貢献することで免罪符を得る必要があったのである。競輪とオートレースの場合、昭和 32 年に先の臨時特例法を内部化した際、助成業務も行う中央組織として日本自転車振興会と日本小型自動車振興会が設けられていた。それらと同様の性格の中央組織が競馬事業には地方競馬全国協会、競艇には日本船舶振興会（現在は通称「日本財団」）として創設されたのである（競艇の日本船舶振興会は、助成事業のみの財団法人）。これらの中央団体に対しても、広く強い官による統制が加えられるようになった。かくして制度面でも現行事業の枠組みが形成されたのである。

また中央団体の収益の使途も拡大され、例えば小型自動車競走法第 18 条の「日本小型自動車振興会は、小型自動車競走の公正かつ円滑な実施を図るとともに、小型自動車その他の機械に関する事業及び体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資することを目的とする」の規定のような下線部分が新たに対象に加えられた。更には、従来一般会計であった施行者収益金にも努力規定ではあるが、「小型自動車競走施行者は、その小型自動車競走の収益をもつて、小型自動車その他の機械の改良及び機械工業の合理化並びに社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展、体育の振興その他住民の福祉の増進を図るための施策を行うのに必要な経費の財源に充てるよう努めるものとする」（第 17 条の 7）が付け加えられた。このように、公営ギャンブル収入が広く社会福祉と結びついたのもこれを契機とするのである。

第四節 事業別の内容

4.1 中央競馬

【沿革】

中央競馬の沿革については後の章で詳細に触れるので、ここでは省略する。

【事業の目的】

日本中央競馬会法は第 1 条で「この法律は、競馬の健全な発展を願って馬の改良増殖その他畜産の振興に寄与するため、競馬法により競馬を行う団体として設立される日本中央競馬会の組織及び運営について定めるものとする」と規定し、事業の目的を明確にしている。しかし根拠法である「競馬法」の第一条には、「日本中央競馬会または都道府県は、この法律により、競馬を行なうことができる」とのみ記され、事業の目的を明示していない。戦後成立の法律は冒頭に総則的規定が置かれて、第一条において法の目的を明示するが、競馬法の場合は大正 12 年の（旧）競馬法の枠組みを基本的に継承した為にそれが無いというように言われている。また戦後の競馬法を手がけた法制局担当官の手記には、「競馬というものの位置づけが難しく自分で納得の行くものがなかった¹⁵」という記述を見出す事もできる。戦前は軍事目的を謳っていた競馬事業が、敗戦によってそのレゾナントを喪失し、その為に競馬の再開に際して確固たる名目を発見できなかったが故に趣旨規定が欠如しているというように捉えることも可能であろう。

【主催者】【業務】

中央競馬の主催者は昭和 29（1954）年設立の「日本中央競馬会」（JRA = Japan Racing Association）である。日本中央競馬会は、日本中央競馬会法（昭和 29 年 7 月 1 日法律第 205 号）に基づく特殊法人で、出資金は全額政府出資となっている。その業務については日本中央競馬会法第 20 条で定められ、「(1) 競馬を開催すること、(2) 馬主、馬及び服色を登録すること、(3) 調教師及び騎手を免許すること」でありそれに付随して、「(1) 競走馬を育成すること、(2) 騎手を養成し、又は訓練すること、(3) その他競馬（馬術競技を含む）の健全な発展を図るため必要な業務」を行う。このように非常に専門的な、現業的な業務までを主催者が行なうのが特徴である。また、あらかじめ農林水産大臣の認可を受けて「競馬場の周辺地域の住民又は競馬場の入場者の利便に供する施設の整備その他の競馬の健全な発展を図るため必要な業務であつて農林水産省令で定めるもの」を行うことも出来る。更に、平成 3 年の競馬法改正によって剰余金の使途が拡大したため、農林水産大臣の認可を受けて「(1) 畜産の経営又は技術の指導の事業、肉用牛の生産の合理化のための事業その他の畜産の振興に資するための事業、(2) 農村地域における良好な生活環境を確保するための施設の整備その他の営農環境の確保を図るための事業又は農林畜水産業に関する研究開発に係る事業であつて畜産の振

興に資すると認められるもの」に対して交付金を交付する業務を行うことも出来る。

【競技場所在】

2003 年 1 月時点での中央競馬の競馬場数は、競馬法施行規則第一条で定められ、表 10 のようになっている。平成 3 年の法改正までは戦前からの規定が存続し、実際には既に存在しなかった「横浜」「宮崎」の競馬場名が条文中に記せられていて、その分の開催が「東京」「中山」「京都」「阪神」に振り替えられていたが、現在では農林水産省令によって以下の 10 の競馬場となっている。

表 10 中央競馬競技場所在

競馬場名	所在地	競馬場名	所在地
札幌競馬場	北海道札幌市	東京競馬場	東京都府中市
函館競馬場	北海道函館市	中京競馬場	愛知県豊明市
福島競馬場	福島県福島市	京都競馬場	京都府京都市
新潟競馬場	新潟県豊栄市	阪神競馬場	兵庫県宝塚市
中山競馬場	千葉県船橋市	小倉競馬場	福岡県小倉市

【根拠法】

中央競馬の根拠法は、昭和 23 年（1948）7 月公布の（新）「競馬法」である。その第 1 条で、「日本中央競馬会または都道府県は、この法律により、競馬を行なうことができる」とされ、第 5 条で「日本中央競馬会は、券面額 10 円の勝馬投票券の券面金額で発売することができる」との規定がある。これにより違法性が阻却されているのである。「日本型収益事業」の場合、原則については国会の議決が必要な根拠法で定め、細かな詳細や数量的規制等は閣令や省令で別に定めるという比較的柔軟な対応が出来る仕組みになっている。中央競馬の場合、地方競馬と同一根拠法としての「競馬法」及び中央競馬会の法人格を定めた「日本中央競馬会法」の 2 つの法律で大則が規定され、政令の「競馬法施行令」「日本中央競馬会法施行令」、省令の「競馬法施行規則」「日本中央競馬会法施行規則」で詳細が定められている。

【監督官庁】

中央競馬の監督には、農林水産省畜産局競馬監督課が当たっている。その関与は多岐に渡り、公正競馬確保の観点から詳細までもが法律、政令、省令で定められている。日本中央競馬会法の第 5 章には中央競馬に関しての「監督」を定めた章があり、第 31 条「競馬会は、農林水産大臣が監督する」
「2 農林水産大臣は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、競馬会に対して業務に関し監督上必要な命令をすることができる」とされ、第 9 条のように「勝馬投票の的中者がいない場合における売得金は、その金額からその金額に 100 分の 15 から 100 分の 20 までの範囲内で農林水産大臣が定める率を乗じて得た金額及び附録に定める第 2 号算式によつて算出した金額を控除した残額を、出走した馬であつて勝馬以外のものに対し投票した者に対し、各勝馬投票券に按分した金額を払戻金として交付する」と言うような具体的な数字の決定権もある。また、競馬法第 18 条の 2 では、「農林水産大臣は、日本中央競馬会が、この法律又はこの法律に基づいて発する命令に違反して中央競馬を行った場合には、日本中央競馬会に対し、中央競馬の停止を命じることができる」との強い権限が与えられている。具体的な事象は省令を通じて決定され、例えば競馬法第 6 条では「勝馬投票法は、単勝式、複勝式、連勝単式及び連勝複式の 4 種とし、各勝馬投票法における勝馬の決定の方法並びに勝馬投票法の種類の組み合わせ及び限定その他その実施の方法については、農林水産省令で定める」という様になっている。更に予算、特別登録料、事業計画、余裕金の運用、借入金、競馬場外の設備等に関する許認可、承認権も農林水産大臣が有し、加えて運営委員会、審査会のメンバーや日本中央競馬会の役員等も農林水産大臣の任命によることになっている。

これらフォーマルな統制に加え、日本中央競馬会の理事長は代々、農林中央金庫、地方競馬全国協会理事長と共に農林水産省事務次官経験者の天下りポストであり、歴代理事長を輩出することでインフォーマルな統制も行っている。

【控除率・収益の使途】

競馬法第 8 条は、「日本中央競馬会は、勝馬投票の的中者に対し、当該競走に対する勝馬投票券の売得金（勝馬投票券の発売金額から第 12 条の規定により返還すべき金額を控除したもの。以下同じ。）の額を各勝馬投票法に区分した金額について、附録に定める第 1 号算式によつて算出した金額から附

録に定める第2号算式によつて算出した金額を控除した残額を、当該勝馬に対する各勝馬投票券に按分した金額を払戻金として交付する」と定めている。そして「付録」は以下の算式で表される。

第1号算式 $(W + D / P) \times (1 - R) = T$

Wは、当該勝馬に対する勝馬投票券の総券面金額とする。

Dは、出走した馬であつて勝馬以外のものに対する勝馬投票券の総券面金額とする。

Pは、勝馬の数とする。

Rは、第9条(第22条において準用する場合を含む。)の規定により、農林水産大臣が定める率とする。(筆者注：現在Rは100分の18である)

第2号算式 $(T - W) \times r$

Tは、第1号算式のTに同じ。

Wは、第1号算式のWに同じ。

rは、100分の10とする。

この算定式に基づいて控除が為された後に払戻金額が決定され、それを10円単位で1枚、10枚単位で1票とする勝馬投票券の総票数で割ったものが、1票当りの配当(オッズ)となる。この際、競馬法第十条の規定に基づき、1票当りの10円未満の金額は切り捨てられ、主催者に属する事となるのである。

上記の控除が2段階に渡る結果、高配当の場合は控除率が多少高まるが、大凡として控除の合計は約25%となっている。但し中央競馬の場合、ファンへの利益還元策として1991年より単勝式と複勝式に関してのみ、特別給付金を支給している。これは、他種公営競技との関係から控除率の引き下げが困難であった為、売上げシェアの5%前後に過ぎない単勝式・複勝式に対して特別給付金を交付したものである。その結果、一定以上のオッズの単勝式・複勝式に関しては、約5%控除率が低くなっている。

こうして得られた収益金の使途は中央競馬の場合、まず売得金から自動的に10%が財務省に対する国庫納付金となり、中央政府の一般会計に回される(第一国庫納付金)。そうして残された残高(売得金の約15%)の中から、賞金や競馬場の維持費、人件費等の開催経費等が賄われ、それを支弁した後の残余額(中央競馬会の手元に残った利益)の50%が更に財務省に納められる事となる。(第二国庫納付金)。中央競馬の第二国庫納付金は、中央政府の補正予算において欠かせぬ存在になっている。こうして得られた国庫納付金については、その四分之三を「畜産業の振興のために必要な経費」、四分の一を「民間の社会福祉事業振興のために必要な経費」に充てなければならない旨が日本中央競馬会法第36条に定められている。平成11年度(1999)においては、第一国庫納付金が3657億円、第二国庫納付金が372億円となっている。

中央政府一般会計への繰入れに加えて、JRA自身も畜産業振興のための援助作業を行っている。既述の様に平成3年(1991)の日本中央競馬会法一部改正によって、従来の畜産振興のみならず、広く農山村等の畜産が立地している地域の活性化(生活環境の整備等)や畜産への応用性のある新しい技術分野の発展への助成が対象とされた。そのため農林水産省の監督に基づき、それらの分野を助成する法人に対しても交付金が交付されている。このように日本の競馬事業は農政の一環として組み込まれ、その収益は競馬とは直接関係のない分野にまで広く分配されている。

4.2 地方競馬

【沿革】 地方競馬についての沿革も後に扱う為、ここでは省略する。

【事業の目的】

既述のように競馬法には趣旨規定が欠如している為、地方競馬の事業目的は当初示されていなかった。前身の「地方競馬法」第一条でも、目的としては「馬事の振興を図る」との記述しか見られない。

但し競馬法は地方競馬に関する規定（第 23 条）の中に、第 23 条の 3：「都道府県は、その行なう競馬の収益をもって、畜産の振興、社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展、スポーツの振興及び災害の復旧のための施策を行なうのに必要な経費の財源に充てるよう努めるものとする」との努力規定が後に加えられた為、一般的にはこれが事業の目的とされている。

【主催者】【業務】

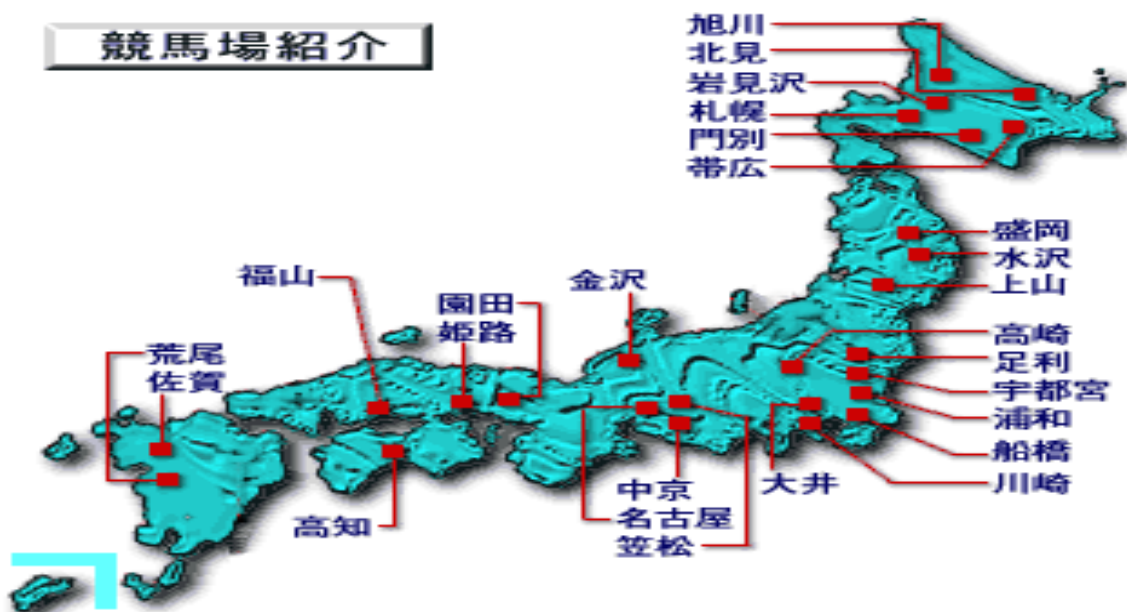
中央競馬とは別に、各地の地方公共団体が各々に営んでいる競馬事業が「地方競馬」である。これを開催できる自治体の要件は、競馬法第 1 条で定められている。「日本中央競馬会または都道府県は、この法律により、競馬を行なうことができる」との規定によって県は施行権を有し、他にも同条における「左の各号の一に該当する市町村（特別区を含む）で、その財政上の特別の必要を考慮して総務大臣が農林水産大臣と協議して指定するものは、その指定のあった日から、その特別の必要がやむ時期としてその指定に付した期限が到来する日までの間に限り、この法律により、競馬を行うことができる」との規定に基づいて施行を行なっている市町村も存在する。その要件としては「一 著しく災害を受けた市町村、二 その区域内に地方競馬場が存在する市町村」が挙げられている。

地方競馬事業の特徴としては、中央競馬程ではないにしても、施行者の行う事務が非常に多いといふことがある。その為に、競馬事業の施行者は基本的に県ということになっているのである。制度的にも、他種競技は競技の実務を請け負う特殊法人を各地に設けているのに対し、地方競馬にはそれが存在しない。競馬法第 21 条には、「都道府県又は指定市町村は、政令で定めるところにより、競馬の実施に関する事務を他の都道府県又は市町村に委託することができる」という規定があり、「(1) 競馬の開催の日時並びに使用する競馬場及び場外設備を決定すること。(2) 入場料の額を決定し、及び入場券を作成すること」以外に関しては、一括委託ならば委託することも可能となる。しかし、他種競技に見られるような競技の専門知識を要する業務を専門に請け負う特殊法人が設立されていない為、開催執務委員制度によって他部署から人員を集めると共に、地方競馬全国協会から専門の職員を派遣・斡旋してもらって開催を行うこととなる。2002 年現在の主催者及び競技場の所在は表 11 の次第である。

表 11 2003 年 1 月現在の地方競馬主催者（地方競馬全国協会HP（<http://www.keiba.go.jp/index.html>）より）

主催者名	競馬場	主催者名	競馬場
北海道	札幌 岩見沢 門別 帯広 旭川	特別区競馬組合	大井
海田市営競馬組合	北見 岩見沢 帯広	愛知県競馬組合	名古屋
岩手県競馬組合	盛岡 水沢	岐阜県地方競馬組合	笠松
上山市（2003 年で廃止）	上山	金沢市	金沢
栃木県	宇都宮 足利	石川県	金沢
足利市	足利	兵庫県競馬組合	園田 姫路
群馬県競馬組合	高崎	福山市	福山
千葉県競馬組合	船橋	高知県競馬組合	高知
埼玉県浦和競馬組合	浦和	荒尾競馬組合	荒尾
神奈川県川崎競馬組合	川崎	佐賀県競馬組合	佐賀

競馬場紹介



【中央団体】

「地方競馬」というのは、各自治体が個々に主催する競馬の総体としての名称を指す。地方競馬の場合は、同じ競馬場でも開催毎に主催者が異なる事や、いくつかの自治体が一部事務組合を結成して開催する事もある。地方競馬は中央競馬とは異なり、全国で個々に自治的に開催を行っている。その為、旧来は登録業務も県毎に行っていたが、効率の悪さや不統一による様々な不都合が生じていた。そこで、先の長沼啓申によって助成配分の為の中央組織を創設する必要が生じた際に併せて、全国的な馬主、騎手、競走馬等の登録業務、騎手、調教師の養成や専門的な職員の養成、派遣、斡旋といった業務を行う全国組織として地方競馬全国協会（NAR = National Association of Racing）が昭和37年（1962）に設けられたのである。地方競馬全国協会の性格は競馬法第23条の4で、「地方競馬の公正かつ円滑な実施を図るとともに、馬の改良増殖その他畜産の振興に資することを目的とする」と定められ、同23条の5によって法人格を与えられた特殊法人である。競馬法第23条の22で規定される地方競馬全国協会の業務範囲は「1 馬主及び馬を登録すること、2 調教師及び馬を登録すること、3 調教師及び騎手を免許すること、4 審判員その他の地方競馬の実施に関する事務を行う者を養成し、若しくは訓練し、又は都道府県、指定市町村若しくは受託市町村の要請に応じて、これらの者を派遣し、若しくはそのあっせんをすること、5 馬の改良増殖その他畜産の振興に資するための事業につきその経費を補助すること、6 各主催者からの交付金の受け入れを行うこと、7 前各号に掲げる業務に附随する業務を行うこと、8 前各号に掲げるもののほか、地方競馬の公正かつ円滑な実施を図るとともに、馬の改良増殖その他畜産の振興に資するため必要な業務を行うこと」とされている。各自治体はNARに対して一定の交付金を支払う事でこれらの業務を代替させており、地方競馬全国協会に対する納付金は、勝馬投票券の売得金の0.3%が固定比率として定められている。

【根拠法】

戦後直後の闇競馬の氾濫を善導すべく、昭和21年（1946）に「地方競馬法」が定められたことによって、一時期の間、国内に2つの異なる根拠法を持った2種類の競馬事業が開催されることとなった。しかし昭和23年（1948）かつての公認競馬が「国営競馬」として再開されるにあたって（新）「競馬法」が制定され、地方競馬法は破棄された。その結果、現在では同一根拠法に基づきながらも、中央競馬、地方競馬という異なる競馬が開催されている。地方競馬も競馬法、同法施行令、同法施行規則の三段構えで施行されているが、地方競馬全国協会に関する規定は競馬法中に組み込まれている為に日本中央競馬会法に相当する法律は存在しない。

【監督官庁】

地方競馬も中央競馬と同様に農林水産省の監督を受けている。競馬法内には両者の準用規定も多い為、ここでは省略する。また地方競馬の全国組織といえる地方競馬全国協会の理事長職も、中央競馬会理事長同様に農林水産省事務次官経験者の天下りポストとなっているので、インフォーマルな統制

が及ぶ点も同様である。

【控除率・収益の使途】

地方競馬の場合、勝馬投票券の控除率計算方式は中央競馬と同じで二段階控除方式を取っている。しかし収益金の分配方式はかなり異なる。地方競馬の場合は当初から地方財政に貢献する目的で創設された為、競輪事業で見られた国庫納付金の制度も成立当初から存在しない。代わりに地方競馬全国協会に対して交付金が収められる。1号交付金は各主催者の一回毎の開催売得金総額に応じた累進比率（最高で売得金の1.5%、現在は平均では約0.9%）で、これは専ら「馬の改良増殖」「その他畜産振興のための事業経費」に使用する旨が競馬法23条の27で定められている。2号交付金は各主催者の一回開催売得金総額の0.3%の固定比率が同会に収められる。これは地全協が行う畜産振興以外の競馬開催関連業務費用に充てられる。この他にも開催権を持たない自治体との収益均等化の視点から、公営企業金融公庫に対して売得金から10億円を控除した後の1.2%が納付され、公営企業に関する地方債の利息軽減に資されている。平成11年度における第1号交付金は56億円、第2号交付金が19億円、公営企業金融公庫への振り込みは66億円となっている。

中央競馬と地方競馬の交流は、人馬共に長らく制限されていた。この中には、異なる主催者間の地方競馬同士での交流も含まれる。しかし平成以来の不況による地方競馬の危機的状況と、それと対照的であった中央競馬の好況によって、両者の関係は改善され始めた。ハイセイコー号やオグリキャップ号といった名馬の供給源として、また日本の馬産全体を下支えする裾野として、中央競馬も地方競馬を見捨てることは出来ない。また地方競馬としても中央競馬の人気騎手やスターホース等との交流による売上やファンの増加、また中央競馬からの補助金抜きには到底その運営が成り立たなくなっている。「交流元年」と呼ばれる1995年以来、中央競馬側からの賞金の補助も行われるようになり、依然強い制限は存在するものの、地方競馬・中央競馬の在厩馬や騎手がその所属を変えることなく互いの競走に出走できる交流競走の枠は拡大しつつある。しかしながら2002年からは、中央競馬も大幅な売上げ減少から地方との交流競走数の削減策を打ち出しており、今後の動向が注目される。

4.3 自転車競走事業

【沿革】

自転車競走事業は昭和23（1948）年、競馬にモデルをとって創設された最初の公営競技である。日本に自転車が入輸入されたのは明治3年（1870）だと言われているが、自転車競走は自転車の販売促進の為に輸入商に雇用された選手によって始まった。宣伝・販売にはレースを見せて性能を示すのが一番であった。当時、近代の象徴的土地であった上野不忍池のコースでは、全国から選手が集まって競走を行い、これは庶民の娯楽となっていた。しかし自転車は高価であり、誰にでも普及するものではなかった。競輪が誕生するのは、戦後になってからである。

終戦直後、海老沢清文と倉茂貞助による国際スポーツ会社によって、「報奨制度併用による自転車競走」開催の趣旨と実施計画が内山岩太郎神奈川県知事に提出される。これは戦後復興にあたって、観光地江ノ島や瀬戸内海沿岸を開発して観光立国にしようとする「国際公都」計画（テーマパークに類する）の費用支弁の目的であった。この会社は庶民住宅建設の為に住宅建設くじ方式を模索したこともあり、自転車競走に競馬の「勝馬投票」のような投票用紙付入場券を導入しようとしたものであった。当時は終戦直後で人心がすさみ、ギャンブルが盛んな時代であった。各地には馬券税を払わない闇競馬が跋扈し、それを見て「馬の代わりに自転車を走らせてみてはどうか」という発想が競輪に繋がったのである。

この時点での知事への願書は、「自転車競技を開催し、もって銀輪工業の発達、同貿易の振興、スポーツとしての自転車の普及に資すると共に、貴御当局（筆者注、神奈川県のこと）の財政収入の一助とも致し...（後略）¹⁶」という内容で、既に今の自転車競走事業の目的を殆ど念頭に置いていた事がわかる。歴史を見ても、日本の賭博はツールとしか存在が許されない。そこで当時の競馬が馬匹改良を目的としたように、代って自転車振興を目的として据えたのであった。実際、戦前の自転車産業は機械輸出の花形であり、重要な輸出品目としてアジアではかなりのシェアを誇っていた。

しかしこれは刑法に抵触するが故に特別法の制定が必要であり、政界工作を進める必要があった。そこで「自転車競技法期成連盟」が結成されることとなった。時の片山哲首相もその話を聞き、「それは面白い。この様な国民生活が明るくなるような法律が議員提出で成立できれば結構なことだ¹⁷」

と乗り気であったという。その結果、社会党を中心に自由、民主、国協の四党共同提案による議員立法で法案は提出されたのである。

期成連盟の草案と現在の自転車競技法とにおいて大きく異なる点は、前者では施行者は政府と県である点、法の目的は自転車振興のみ、最高配当を 100 倍に制限、控除率は 18%、競走、車券等には地方税が課せられない、自転車振興会を設立して自転車競走はこれが施行しなければならないとされていた点、などである。これは当時の国営競馬制度に範をとったものであったが、この案を元に検討を重ね、政府に余り強い権限を与えるのは好ましくない、地方財政にも貢献させるべきであってこの分も上乘せして控除率を 30%にする、自転車振興会に特権を与えるのは好ましくない、という以上の点を改正して GHQ と協議が行なわれた。GHQ には、特権団体が日本の軍国主義を支えたとの認識があり、日本の再軍事化を阻止し国力を削ぐ見地からも、各州や各団体が独立して分権的活動を行っているアメリカ型に近い社会を指向していた。その為、自転車競走事業に関しても 政府を施行者にすべきではない、自転車振興会のような特権的な団体が誕生するのは好ましくない、控除率は更に検討すること、との修正を加えた。当時、「競犬法」「ハイアライ法」といった競合するギャンブル法案が提出されていたことから期成会側もこれに妥協し、施行者から政府を除いて特定の市を加える、自転車振興会への委託を任意とする、控除率は 25%、自転車振興会を県毎に設置してその連合会を設立する、といった旨の修正を行い、昭和 23 年（1948）4 月によりや GHQ の認可を得た。その後、国会に上程された後に、「全国戦災都市連盟」からの陳情等もあって対象都市を「県と六大市」から「県と主務大臣が指定する市」に拡大する変更が行なわれた。国会審議では、参議院で緑風会が「賭博は何でも反対」の姿勢であった為に審議は難航したが、同年 7 月、どうにか無事に成立することとなった。

【事業の目的】

沿革で示したように、自転車競走事業は当初、主要輸出品目であった自転車の改良と増産を目的としたものであった。しかしその後は役割を増やし、地方財政への貢献やスポーツ、広く公益事業までも含む分野を対象としている。自転車競技法でもその目的を第一条で「自転車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに、地方財政の健全化を図るため」と大きく範囲を拡大し、日本自転車振興会についても第十二条で「競輪の公正かつ円滑な実施を図るとともに、自転車その他の機械に関する事業及び体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資することを目的とする」とされている。また第 11 条では施行者の収益金への努力規定として、「競輪施行者は、その行なう競輪の収益をもつて、自転車その他の機械の改良及び機械工業の合理化並びに社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展、体育の振興その他住民の福祉の増進を図るための施策を行なうのに必要な経費の財源に充てるよう努めるものとする」としている。

【主催者】

自転車競技法は第一条で主催者となる要件を「都道府県及び人口、財政等を勘案して総務大臣が指定する市町村」と定めており、これに基づいて 2000 年度は 9 都道府県、185 市町村が自転車競走事業を営んだ。長沼答申以降は、財源均てん化の為に一部事務組合を形成させる方向であったので、施行者数は昭和 36 年度には 159 団体（県 14、市町村 145）だったものが、昭和 38 年度には 229 団体（県 12、市町村 217）と激増した。

自転車競走事業を含め、公営競技主催者の事務は大きく二つに分類する事が出来る。この二つの事務は、それぞれ別の機関で処理されている。一つは一般行政組織上の常設機関としての自転車競走事業開催事務担当部課であって、ここは非開催時の競輪場の維持・管理や従業員の採用等の事業的な業務を担当する。もう一つが開催の為に特に設けられる非常設の開催執務委員で、これは開催時の事務を担当する。開催執務委員は多数の人員を要するので、常設の担当部課の他に、他部署や自転車競技会からの職員も加わって構成される¹⁸。常設担当部課は主催者によって異なり、公営競技事業所、財政課、総務課、事業課、商工課、工業振興課、商工刊行課、競輪事業局、出納室、競輪局等様々な名称の部署が担当している。

【根拠法】

自転車競走事業の根拠法は「自転車競技法」である。主催者の所で引用したように、この法律の第 1 条で「都道府県及び人口、財政等を勘案して総務大臣が指定する市町村は、自転車その他の機械

の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに、地方財政の健全化を図るため、この法律により、自転車競走を行うことができる」と法の趣旨規定と施行者の要件が規定されている。更に第七条に「競輪施行者は、券面金額十円の車券を券面金額で発売することができる」との条文がある事で、これが根拠法となって車券（勝者投票券）発売が可能となっているのである。

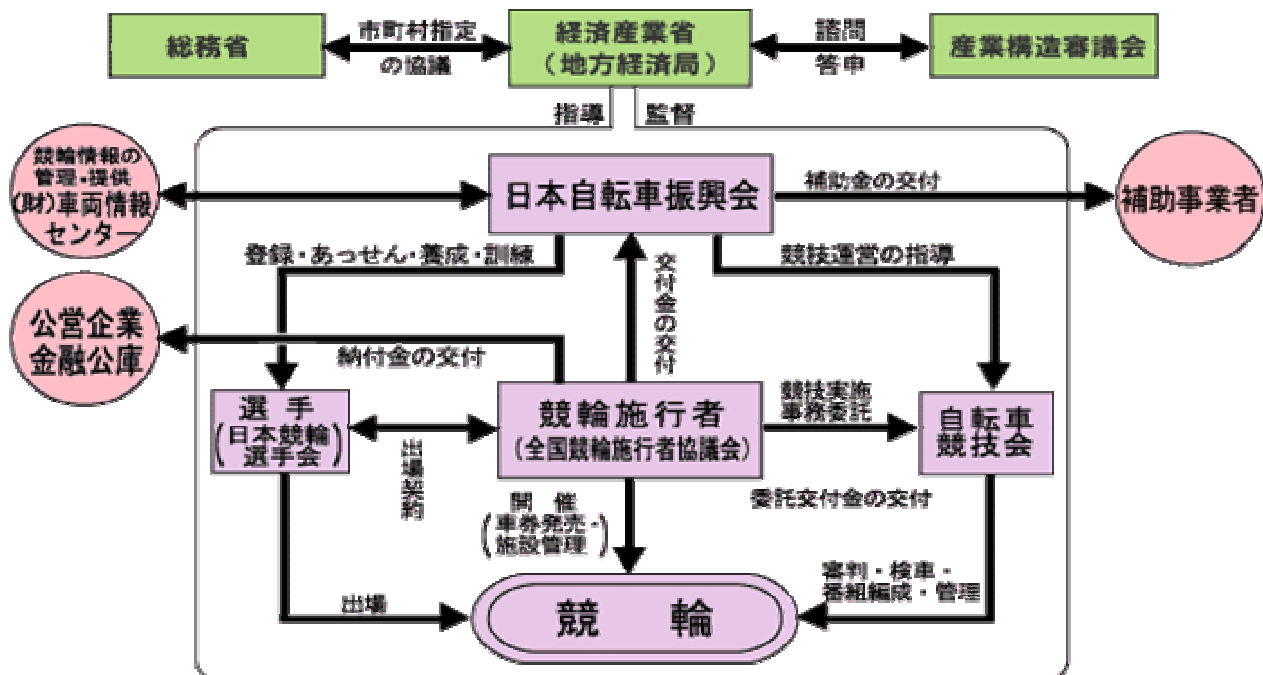
【中央団体、その他特殊法人】

日本自転車振興会は昭和 29 年の国庫納付廃止を受けての臨時特例法に際して設けられ、自転車競技法によって法人格を付された特殊法人である。（自転車競技法 12 条の 2）。その前身は、沿革の部分で触れた自転車振興会連合会である。当初の、全国的組織として自転車振興会を設立する構想が GHQ に阻止された結果、各県毎に自転車振興会が設けられた。しかし統一して選手の育成や登録、競走への斡旋等の業務を行う全国組織が必要であった事から、その連合会が設けられていた。それに助成金分配機能等を加え、発展解消して設けられたのが現在の日本自転車振興会である。自転車競技法第十二条は、「日本自転車振興会は、競輪の公正かつ円滑な実施を図るとともに、自転車その他の機械に関する事業及び体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資することを目的とする」と定めている。その業務は「一 競輪の審判員及び競輪に出場する選手の検定及び登録並びに競輪に使用する自転車の種類及び規格の登録を行うこと」「二 選手及び自転車の競走前の検査の方法、審判の方法その他競輪の実施方法に関し、自転車競技会を指導すること」「三 選手の出場のあつせんを行うこと」「四 審判員、選手その他の競輪の実施に必要な者を養成し、又は訓練すること」「五 自転車その他の機械に関する事業の振興に必要な資金の融通のため、銀行その他の金融機関に対し、資金の貸付を行うこと」「六 自転車その他の機械に関する事業の振興のための事業を補助すること」「七 体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興のための事業を補助すること」「八 自転車競走事業施行者からの交付金の受入を行うこと」「九 その他」となっている。これは大きく別けて 2 種類の業務であり、1 つは自転車競走事業の中央組織として行う、実務的な人材育成、登録斡旋、その他の組織横断的、公権力的業務等である。もう 1 つが長沼答申によって公営競技収益金の使途が拡大され、且つ国庫納付の廃止で法律に謳う自転車産業、機械産業に対する貢献が出来なくなった為に生じた、自転車競走事業全体としての補助事業を扱うものとなっている。

自転車競走事業で日本自転車振興会以外にもう一つ法人格を与えられているのが、自転車競技会である。これはかつて県毎に設置されていた自転車振興会を、全国 8 つのブロックに別けて編成し直したものである。自転車競走事業を専従で行う訳ではない自治体職員に代わって、その分野に精通した専門家である自転車競技会の職員が実施事務を委託によって請け負うのである。

公営競技では事務に関して、委託しなければいけないもの、委託してはいけないもの、どちらでも良いものの 3 種類があり、それぞれが根拠法や施行規則に定められている。基本的には、責任問題になり兼ねない開催の根幹に関する分野は委託できず、逆に競技の専門分野に関するソフトウェア的な業務は一括して委託せねばならない旨が定められている。自転車競走事業では、自ら行わねばならない業務は「(1)競輪の開催の日時、使用する競輪場、並びに競走の種類、回数及び順序を決定すること、(2)使用する場外車券売場及び競輪を行う競輪場以外の競輪場であって車券の発売等の用に供するもの決定、(3)入場料の額を決定し、及び入場券を作成すること、(4)車券の券面金額を決定し、及び車券を作成すること、(5)払戻金の額を決定すること、(6)選手に対し賞金又は賞品を支給する場合は、支給する賞金の額又は賞品の種類及びその支給の条件を決定することである。逆に一括して委託せねばならない業務は、「(1)競輪に出場する選手及び競輪に使用する自転車の競走前の検査」「(2)発走、着順の判定、勝者の決定その他の競輪の審判及びその発表並びに出走する選手の紹介」「(3)競輪に出場する選手のあつせんの依頼及び選手の競走別組合せの決定」「(4)競輪に出場する選手の確定並びに競輪開催中の選手及び自転車の管理」である。このように、競馬事業と異なって、自転車競技に関する専門的な業務は、専門の別組織に委託する体制がとられているのである。

(図 4)競輪事業の概念図 (日本自転車振興会HP : <http://www.keirin.go.jp/njs/index.html>) より

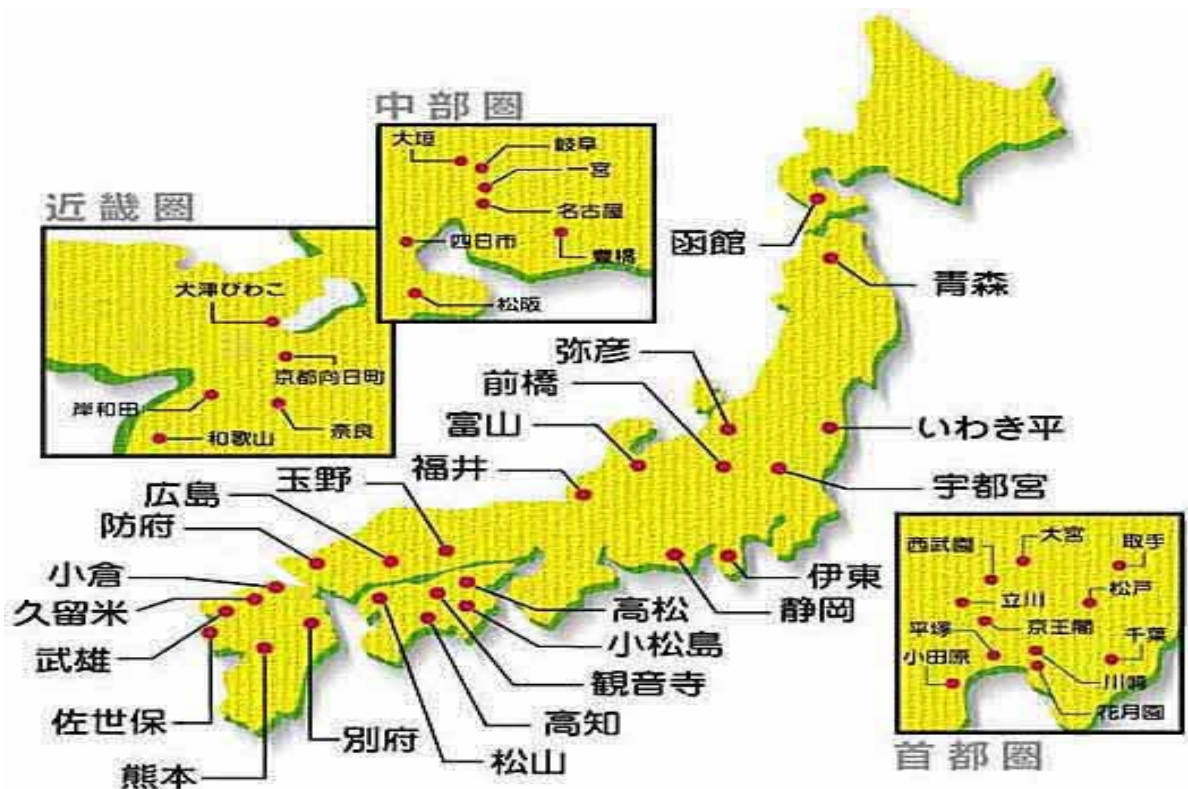


自転車競走事業の場合、施行者となる自治体の数が多いが故に、施行回数が少ない自治体も多数存在する。その為に業務不慣れな職員が多いこともあり、また一般公務員には極めて困難な業務もある為、業務を委託する事例が多い。但し業務委託をした場合は、省令の定める割合で自転車競技会に対して納付金を納めねばならない。

【競技場所在】

表 12 自転車競技場一覧 (下図は日本自転車振興会、前掲 HP より)

函館競輪場	青森競輪場	いわき平競輪	弥彦競輪場	前橋競輪場	宇都宮競輪場	取手競輪場
大宮競輪場	西武園競輪場	立川競輪場	京王閣競輪場	松戸競輪場	千葉競輪場	川崎競輪場
花月園競輪場	平塚競輪場	小田原競輪場	伊東温泉競輪場	静岡競輪場	豊橋競輪場	名古屋競輪場
一宮競輪場	岐阜競輪場	大垣競輪場	四日市競輪場	松阪競輪場	富山競輪場	福井競輪場
大津びわこ競輪場	京都向日町競輪場	奈良競輪場	岸和田競輪場	和歌山競輪場	玉野競輪場	広島競輪場
防府競輪場	高松競輪場	観音寺競輪場	小松島競輪場	松山競輪場	高知競輪場	小倉競輪場
久留米競輪場	武雄競輪場	佐世保競輪場	別府競輪場	熊本競輪場		



【監督官庁】

監督に関しては、自転車競技法第十二条の二十四で「日本自転車振興会は、経済産業大臣が監督する」と規定されてをり経済産業省製造産業局車両課が監督に当たっている。具体的な部分に関する基底は、基本的に競馬事業の事例と同じで、詳細は経済産業省例で定められる。しかし自転車競技法の場合は、中間に政令である「施行令」が介在しない。例えば自転車競技法第八条の二では、「勝者投票法は、単勝式、複勝式、連勝単式及び連勝複式の四種とし、各勝者投票法における勝者の決定の方法並びに勝者投票法の種類の組合せ及び限定その他その実施の方法については、経済産業省令で定める」のように、省令で具体的な部分は決定されている。その他、許認可、任命、承認、報告は競馬事業と類似している。

【控除率・収益の使途】

自転車競走事業の控除率も自転車競技法第九条で決められている。そこでは、「競輪施行者は、勝者投票法の種類ごとに、勝者投票の的中者に対し、その競走についての車券の売上金(車券の発売金額から、第九条の三の規定により返還すべき金額を差し引いたもの。以下同じ。)の額の百分の七十五に相当する金額を、当該勝者に対する各車券にあん分して払戻金として交付する」とされているように、25%の一括控除方式が取られている。自転車競技法の原案においては、自転車産業への貢献のみを考慮していた為に控除率は18%の想定であった。しかし法案提出の政治過程において、地方財政への貢献が加わったことでこれは30%に増加し、これがGHQとの協議によって25%に決着したものである。

施行者はこの25%の中から、自転車競技法第十条に定める日本自転車振興会への交付金を納めねばならない。交付金は一回の開催による車券の売上金の額に応じた累進比率による1号納付金、2号納付金と、固定比率の3号納付金からなる。この納付金は廃止された国庫納付金の代わりのものである。この制度ができる以前は、25%の控除率中から3%が各県の自転車振興会(現自転車協議会)に委託費として支払われ、その余剰の1/3が国庫納付金とされていた。この国庫納付金は自転車競技法10条の4で「自転車の改良、増産、輸出の増加、国内需要の充足等に必要な経費に支出せねばならない」という様に「紐付き」として国庫に入っていた。当時の車券売上高から計算すると、国庫納付金は売上の大凡4%に相当する。現在、総売上約1.7%に相当する1号納付金は自転車産業、機械産業振興資金に充てられるもので、従来の国庫納付金の使途とほぼ同じものとなっている。同じく現在は約1.7%に相当する2号納付金は、長沼答申によって助成対象が拡大したことによって生じたもので、体育、公益事業振興資金に供されている。3号納付金は日本自転車振興会の業務に対する費用分担的性格で、これが約0.3%である。しかし近年は赤字の施行者が多く、それにも関わらず1号、2号の納付金を納付せねばならないことから施行者の不満が高まっていた。その結果、2002年に自転車競技法が改正され、3年後を目処に負担の軽減が図られることとなっている。また、この他にも他の公営競技と同様に、財源均てん化の視点から公営企業金融公庫への繰り入れが行なわれている。

4.4 小型自動車競走事業

【沿革】

四輪自動車の発明は1769年にフランスのニコラ・キュニョーが蒸気自動車を発明したのが始まりといわれ、1885年にはガソリン自動車グライムラー、ベンツによって製造されている。日本への輸入は明治30年代初期であるが、2輪オートバイが輸入されたのは大正初期である。大正7年(1918)には目黒競馬場で我国初のアマチュアオートレース選手権が行われた¹⁹。大正末期には国産車の製造も始まり、国産車の増加によって競技も盛んになっていった。しかし戦局の悪化に従って中止され、昭和14年(1939)5月の多摩川スピードウェイでの大会が最後の開催となった。戦後になると、同じ通産省管轄の自転車について自転車競技法が成立していたのを受けて、小型自動車業界でも同様の形態を取るべく昭和24年(1949)「小型自動車研究会」を設けての促進運動が行われた。ここで「小型自動車」とは、小型自動車競走法第2条に規定される「気筒容積1500立方センチメートル以下の発動機を有する自動車」のことをいう。

同年11月には多摩川河川敷で全日本モーターサイクル選手権大会が開催されて3万人の観衆を

集め、非常に人気を博した。そこで特別法を制定して自治体の財源とすべく立法化が図られ、自転車競走事業同様に自由、社会、民主、国協の四党共同提案で翌 25 年 3 月、議員立法が為された。しかし競輪の社会的弊害が目につき始めた時期であり、しかも提出直前の 2 月に川崎競輪騒擾事件が勃発して選手等 20 人が逮捕される情勢であった為、その法案化は難航した。しかし議員立法の成員に佐藤栄作、大野伴睦、江崎真澄、三木武夫等の有力議員が揃っていたことから、無事成立に至った。

【主催者】

小型自動車競走法の定める主催者の要件については、小型自動車競走法の第 3 条で「都道府県並びに京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市、都のすべての特別区の組織する組合及びその区域内に小型自動車競走場が存在する市町村（以下小型自動車競走施行者という。）は、その議会の議決を経て、この法律により、小型自動車競走を行うことができる」と定められている。自転車競走事業の事例を踏まえてから成立した後発組の事業（オートレース及び競艇）は、競輪が引き起こした社会禍への対策を踏まえて、施行には議会の同意が必要とされている。同時に競技の性格上、市町村の開催を基本的に前提とせず、原則は県の開催とした為、施行自治体の指定に關しての自治大臣の関与がないのが特色である。

主催者が行う開催業務で、委託できるもの、施行者自らがせねばならないもの、一括して競技会に委託せねばならないものについては、小型自動車競走法第 4 条及び施行令第 1 条の 2、3 で定められているが、これは同一官庁管轄の自転車競走事業とほぼ同一である為、ここでは省略する。

【競技場所在】

第一回の小型自動車競走は昭和 25 年（1950）10 月に船橋オ - トレース場（船橋競馬と兼用）で行なわれたが、当時は技術不足でエンジンの性能に難があり、また代替燃料の性能が悪かったことからエンストも多く、その為に競技としては中々発展しなかった。この点が改善される以前の昭和 30 年（1955）、公営ギャンブル場をこれ以上増やさない旨の閣議決定が為された為、オートレース場は現在 6 ヶ所にしか存在しない。

表 13 オートレース場所在地

競技場	所在地	競技場	所在地
伊勢崎	群馬県伊勢崎市	浜松	静岡県浜松市
船橋	千葉県船橋市	山陽	山口県厚狭郡山陽町
川口	埼玉県川口市	飯塚	福岡県飯塚市

【中央団体、その他特殊法人】

小型自動車競走事業に關しては、自転車競走事業の日本自転車振興会に相当する特殊法人として日本小型自動車振興会が設けられている。同会も日本自転車振興会同様に 2 種類の性格を持ち、一面では競技の中央機関として各種登録や斡旋、規則の統一等の組織横断的、公権力的機能を果たすと共に、もう一面では各地の施行者から納められた交付金を法の定める趣旨の下に各種団体に分配する機能を有する。

小型自動車競走法 19 条の 16 に定められる同会の業務は、「1 .小型自動車競走の審判員及び小型自動車競走に出場する選手の検定及び登録並びに小型自動車競走に使用する小型自動車の登録を行う」「2 .選手及び小型自動車の競走前の検査の方法、審判の方法その他小型自動車競走の実施方法に關し、小型自動車競走会を指導」「3 .選手の出場のあつせんを行う」「4 .審判員、選手その他の小型自動車競走の実施に必要な者を養成し、又は訓練する」「5 .小型自動車その他の機械に關する事業の振興のための事業を補助する」「6 .体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興のための事業を補助する」「7 .競技施行者の交付金の受入れを行う」「8 .その他」である。

また自転車競走事業の自転車協議会に相当する特殊法人として、「小型自動車競走の実施に關する事務を公正かつ円滑に行なうことを目的」とする小型自動車競走会が設けられている。同会に委託せねばならない業務等については自転車競技会とほぼ同様であり、繰返しになる為にはここでは省略する。

【根拠法】

小型自動車競走事業の根拠法は小型自動車競走法である。同法 3 条で主催者たる要件を定められたものに対しては、第 10 条で「小型自動車競走施行者は、券面金額 10 円の勝車投票券を券面金額で発売することができる」とされ、これによって違法性が阻却される。その他、同法は他の公営ギャンブルの根拠法同様に様々な詳細を定め、許認可、承認、任命事項を持つが、ここでは煩雑になる為省略する。

【監督官庁】

監督官庁に関しては、小型自動車競走事業は自転車競走事業同様、旧通産省の管轄で通商産業省機械情報産業局車両課が長年管轄していた。その後、省庁再編に伴い現在では経済産業省製造産業局車両課がその任に当たっている。内容に関しては重複になるのでここでは省略する。

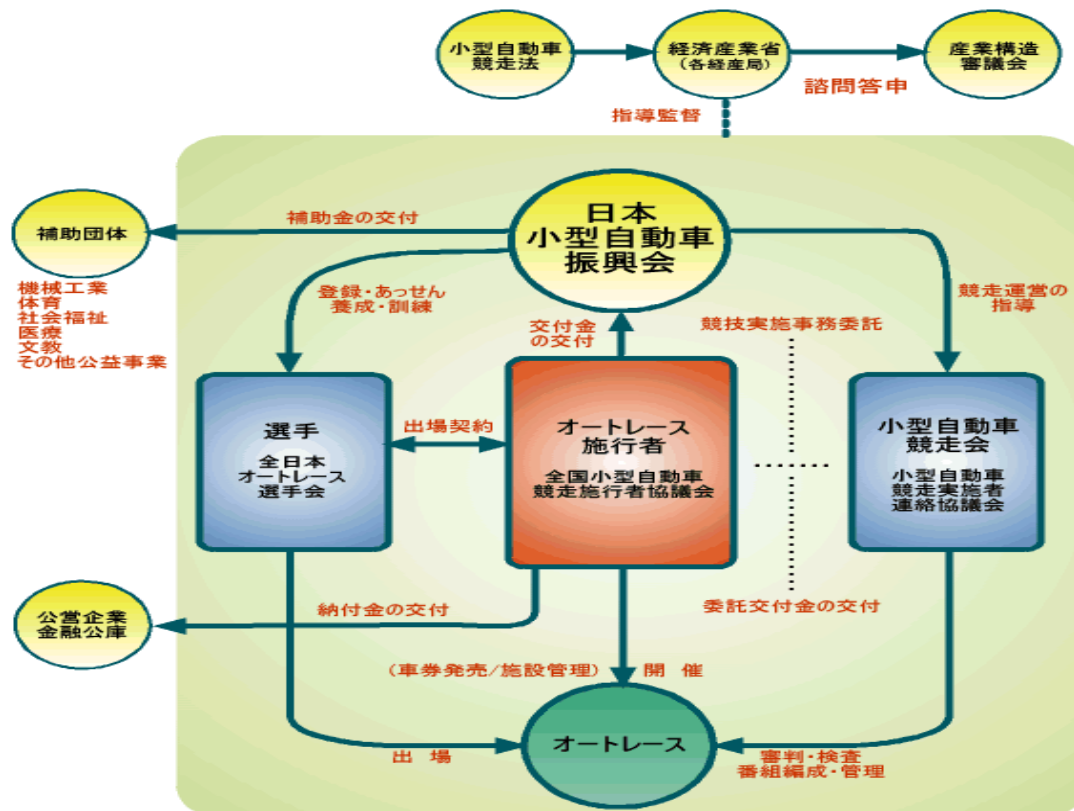
【事業の目的】

小型自動車競走法の趣旨規定によれば、本事業の目的は「小型自動車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに、地方財政の健全化を図る」事にある。その業務を行う為の中央団体である日本小型自動車振興会について同法 18 条は、「小型自動車その他の機械に関する事業及び体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資することを目的」としている。更に事業施行者はその収益を「小型自動車その他の機械の改良及び機械工業の合理化並びに社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展、体育の振興その他住民の福祉の増進を図るための施策を行うのに必要な経費の財源に充てるよう努めるものとする」旨が同法第 17 条の 7 に定められている。

【控除率・収益の使途】

小型自動車競走事業の控除率については法 12 条で定められているが、これも自転車競走事業と同一である為に省略する。各施行者は法第 16 条の規定により収益の中から日本小型自動車振興会に対して、1、2 号交付金を累進比率で、3 号交付金については固定比率で 0.8%を納めねばならない。1 号交付金は凡売上の 1.7%に相当し、小型自動車その他の機械に関する事業の振興に資するため必要な業務に用いられる。同じく 1.7%相当の 2 号交付金は、体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資するため必要な業務に用いられている。3 号交付金は、競技の中央団体としての日本小型自動車振興会の運営費用に充てられる。また、財源均てん化の視点から公営企業金融公庫への繰り入れも行なわれている。

図5 小型自動車競走事業概念図（小型自動車振興会 HP：http://www.autorace.or.jp/より）



4.5 モーターボート競走事業

【沿革】

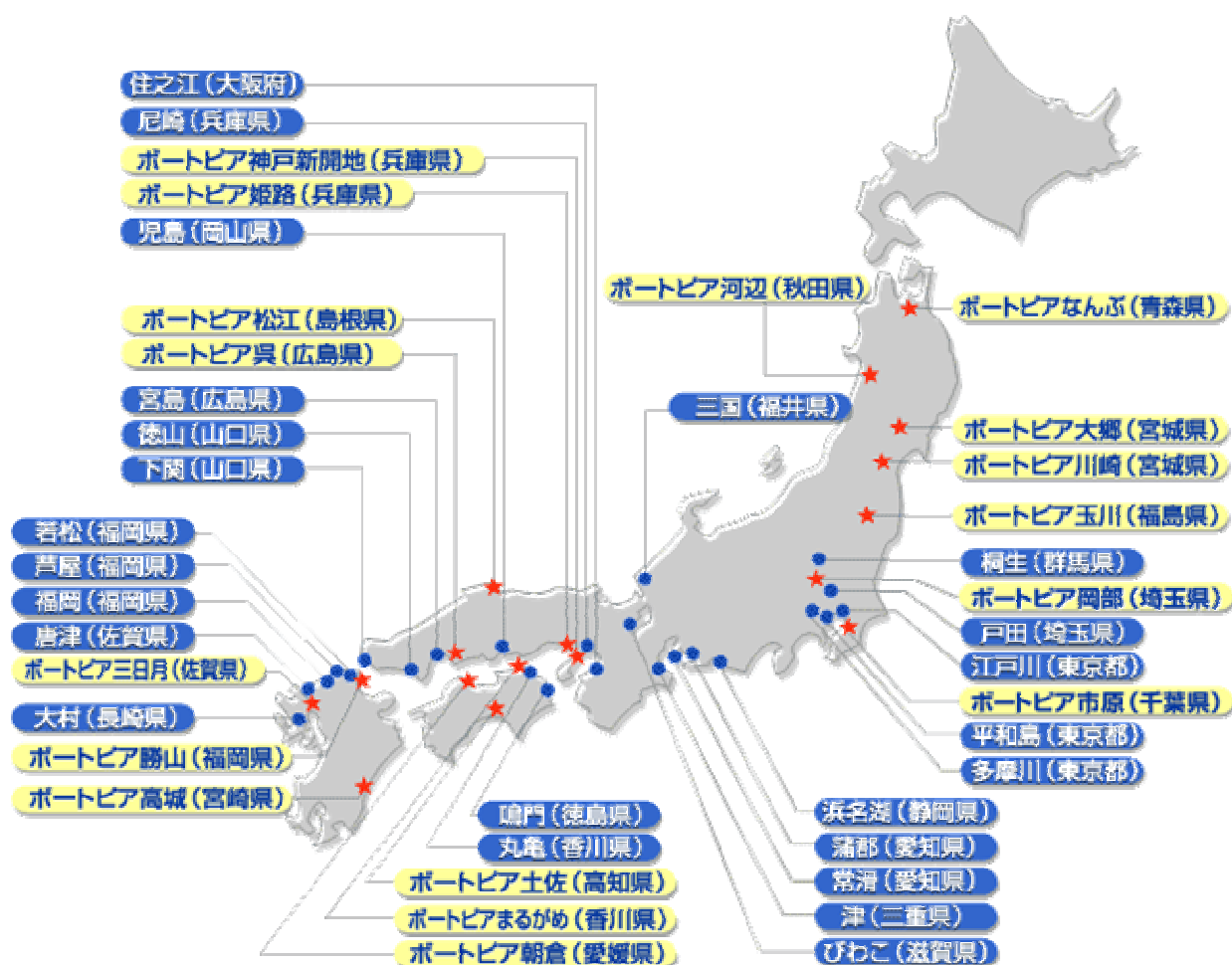
日本におけるモーターボートの最初の輸入は明治 39 年（1906）年であり、同 44 年（1911）には国産モーターボートが製造されている。その後、昭和 6 年（1931）には日本最初の正式競技大会として全日本モーターボート競走選手権大会が隅田川で開催されている。しかしモーターボートは自転車と異なって身近な乗物でもなく、スポーツとしてさしたる注目を集めていた訳ではない。モーターボートが注目を集めるのは競艇が始まってからである。

競艇は笹川良一が巣鴨プリズン時代に、雑誌『Time』でモーターボートの記事を読んで、「海国日本を復興し、併せて地方財政の窮乏を救うには、公営競技としてモーターボート競走を実施し、その収益金を財源とするのが最もふさわしい」との結論に達したという²⁰。出獄後、特別法の制定を目差して旧運輸省、国会議員と協力を取り合い、自由、民主両党での議員法案で法制化を図った。しかしモーターボート競走事業は公営ギャンブルの中で最後発であり、当時既に公営ギャンブルの弊害も現れていた。衆議院社会党は賛成した為に衆議院運輸委員会、衆議院本会議、参議院運輸委員会までは通過したものの、参議院本会議では参議院社会党の反対により否決されてしまう。その結果、衆議院への再送致後の単独議決という形で創設される事となったのである。

【主催者】

競艇主催者の要件はモーターボート競走法で定められ、その第二条「都道府県及び人口、財政等を考慮して総務大臣が指定する市町村（以下「施行者」という。）は、その議会の議決を経て、この法律の規定により、行うことができる」とされている。これに基づき、2000 年度には 1 県（滋賀県）175 市町村が事業を行っている。

図 6 モーターボート競走競技場及び場外発売施設一覧（「ポートピア」＝場外勝舟券発売施設）
（日本財団 H P <http://www.nippon-foundation.or.jp/org/index.php3>）より



【根拠法】

モーターボート競走事業も、各種公営競技と同様に根拠法としての特別法を設けて違法性を阻却し

ている。その根拠法は昭和 26 年（1951 年）に制定されたモーターボート競走法である。同法の第八条には、「施行者は、券面金額 10 円の勝舟投票券を券面金額で発売することができる」との条文があり、これに基づいて法令による行為として勝舟投票券を発売している。モーターボート競走事業は公営競技の中では最後発のものとなる為、先行事業の弊害を踏まえ、施行権の獲得に際して議会の同意を義務付けた等の配慮が見られる。

【中央団体、その他特殊法人】

モーターボート競走事業の場合、モーターボート競走法に基づいて 1 つの特殊法人と 1 つの財団法人が存在する。全国モーターボート競走会連合会はかつての自転車振興会連合会に相当するような、競技としてのモーターボート競走の中央団体に相当する。モーターボート競走事業の場合、法第 21 条により都道府県内に各一個に限りモーターボート競走会が設けられ、モーターボート競走事業の専門的業務を委託を受けて行っている。

委託せねばならない事務はモーターボート競走法 3 条及び施行規則 1 条に定められ、「競走に出場する選手並びに競走に使用するボート及びモーターの競走前の検査」「競走の審判」「競走に出場したモーターボートの出走、失格及び着順を判定し、並びに勝舟を決定すること」「競走に出場するモーターボートの確認、出場準備、紹介その他の競技の運営に関すること」「競走開催中の選手の管理に関すること」となっていて、基本的に他種競技と比して委託せねばならない業務が多くなっている。

逆に委託できない業務の規定は、「競走の開催の日時、競走に使用する競走場、場外発売場、ボート及びモーター、競走に出場する選手並びに競走の種類、回数及び順序を決定すること」「入場料の額及び徴収方法を決定し、並びに入場券を作成すること」「勝舟投票券の券面金額及び発売方法を決定し、並びに勝舟投票券を作成すること」「払戻金の額を算定すること」「勝舟につき賞金又は賞品を支給する場合にあつては、賞金の額又は賞品の種類及びその支給を決定すること」「競走場内及び場外発売場内の秩序を維持すること」「競走執行委員を決定すること」であり、他競技と違って勝舟券の作成や場内秩序等の委託が出来なくなっているのが特徴である。

モーターボート競走会連合会はその連合会として公権力的業務を果たし、法には「競走の公正かつ円滑な実施を図ることを目的」とするとのみ規定されている。法 22 条に定めるその業務は、「1. 選手、競走に使用するボート及びモーター、審判員並びに検査員の登録を行なうこと、2. 選手の出場のあつせんを行なうこと」「3. 選手、審判員及び検査員の養成及び訓練を行なうこと」「4. その他競走の公正かつ円滑な実施を図るため必要な業務」である。その結果、法 6 条の規定により全国モーターボート競走会連合会に登録された選手、ボート及びモーター、審判員並びに検査員でなければ競走に用いることは出来ない。

中央団体としてのもう一つは日本財団（（旧）日本船舶振興会）である。これは長沼答申を受けて助成事業の範囲が拡大した際に、分配機能の為に設けられた組織である。昭和 37 年（1962）連合会より寄付金 2000 万円を設立基金として受け入れ、運輸省から設立許可書を受領して設立された。日本財団は競走に関する業務は取り扱わず、助成金の分配や公法業務のみに携わる財団法人となっている。法第二十二條の五に定めるその業務は「一 モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の製造に関する事業の振興に必要な資金の融通のため、銀行その他の金融機関に対し、資金の貸付けを行なう」「二 モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の製造に関する事業並びに海難防止に関する事業並びにこれらの事業の振興を目的とする事業を補助する」「三 前二号に掲げるものの外、モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の製造に関する事業並びに海難防止に関する事業の振興を図るため必要な業務」「四 海事思想の普及及び観光に関する事業並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業並びにこれらの事業の振興を目的とする事業を補助すること」「五 前号に掲げるものの外、海事思想の普及及び観光に関する事業並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興を図るため必要な業務」「六 第十九条の規定による交付金の受入れを行なうこと」である。

【事業の目的】

法の趣旨規定によれば「この法律は、モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の改良及び輸出の振興並びにこれらの製造に関する事業及び海難防止に関する事業の振興に寄与し、あわせて海事思想の普及及び観光に関する事業並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資するとともに、地方財政の改善を図るため」と非常に多岐に渡る分野を対象としている。日本財団の性格としては法 22 条の 2 で、「モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の

製造に関する事業並びに海難防止に関する事業の振興に寄与し、あわせて海事思想の普及及び観光に関する事業並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に資すること」が目的とされている。

施行者収益についての規定は法第 20 条の 2 で、「施行者は、その行なう競走の収益をもつて、社会福祉の増進、医療の普及、教育文化の発展、体育の振興その他住民の福祉の増進を図るための施策を行なうのに必要な経費の財源に充てるよう努めるものとする」との努力規定が追加されている。

【監督官庁】

モーターボート競走事業の監督は、運輸省海上技術安全局総務課が担当していた。しかしこれも省庁再編によって、現在では国土交通省海事局総務課が担当している。但し他競技に比べると省庁の影響力が少なく、例えば他の中央団体の会長職は主管官庁の任命事項であるが、モーターボート競走事業に関しては認可事項となっている。

【控除率・収益の使途】

モーターボート競走事業の控除率に関しては、法第 10 条によって自転車競走事業や小型自動車競走事業同様の 25%一括控除方式が取られている。各施行者は、法第 19 条の規定によって日本財団に、第 20 条の規定によって全国モーターボート競走会に対してそれぞれ交付金を納付しなければならない。日本財団に対する 1 号交付金は売上の約 1.7%に相当する。それはモーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の製造に関する事業の振興に必要な資金の融通、銀行その他の金融機関に対する資金の貸付、モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の製造に関する事業並びに海難防止に関する事業並びにこれらの事業の振興を目的とする事業の補助、モーターボートその他の船舶、船舶用機関及び船舶用品の製造に関する事業並びに海難防止に関する事業の振興を図るため必要な業務、の為に用いられる。同じく日本財団に納付される 2 号交付金も約 1.7%に相当し、海事思想の普及及び観光に関する事業並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業並びにこれらの事業の振興を目的とする事業を補助する業務や、海事思想の普及及び観光に関する事業並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興を図るため必要な業務に用いられる。また各地のモーターボート競走会には、約 1.2%が業務の委託に対する報酬として交付されている。この他に公営企業金融公庫に対する繰り入れが行なわれるのは、他種競技と同様である。

表 14 公営競技中央団体の比較

	中央団体名	選手斡旋	選手養成地	補助金の交付	役員人事への指導
競馬事業	地方競馬全国協会	×	那須		会長、副会長等の任命
自転車競走事業	日本自転車振興会		修善寺		同上
小型自動車競走事業	日本小型自動車振興会		千代川		同上
モーターボート競走事業	日本船舶振興会	×	×		病気、違反時の理事の解任命令のみ
	全国モーターボート競走会連合会		本栖湖		役員の選任・解任に認可が必要

図2 競艇運営機構（競艇情報化センターなどの資料をもとに作成）2002年2月現在

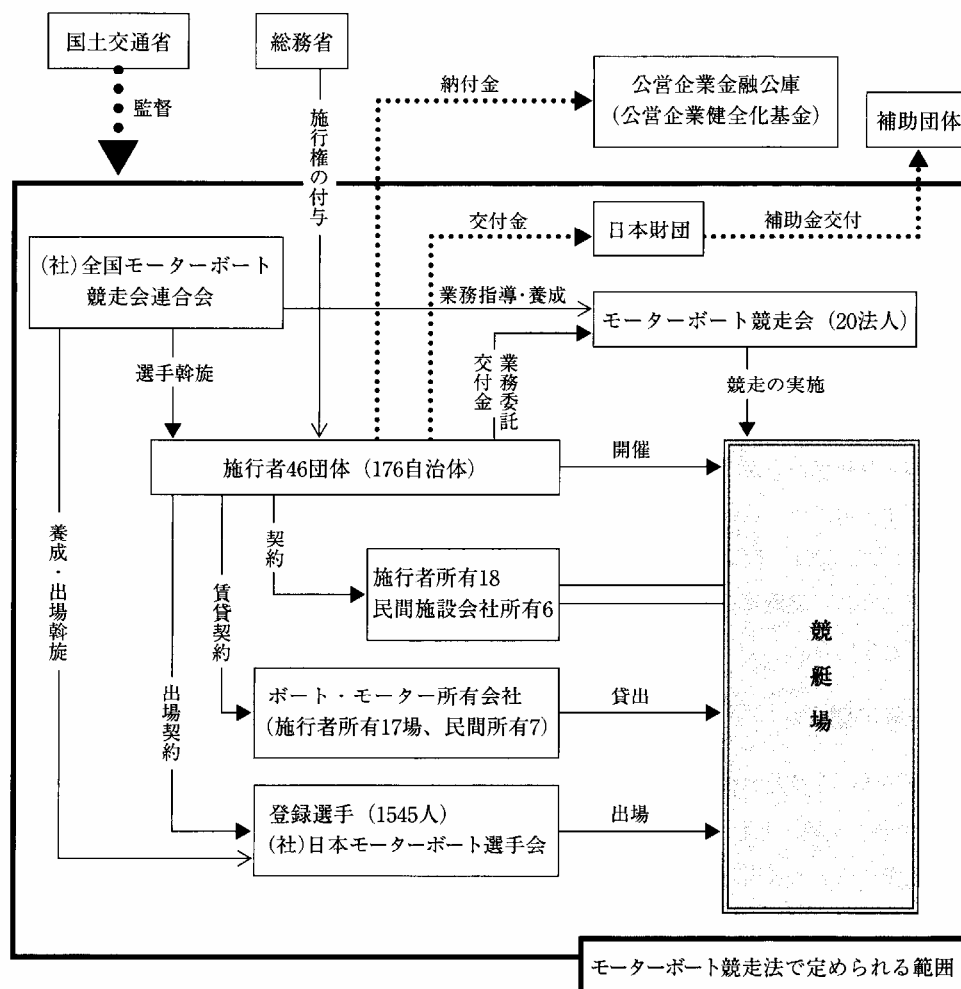


図7 競艇運営機構図²¹

以上が、日本型収益事業としての公営競技の現行制度である。その特徴としてあげられるのは、まず全てが「官」による供給という事である。中央競馬はかつての国営競馬を民営移管したものだと言われるが、それも政府 100%出資の特殊法人によるものである。歴代理事長も慣例として農林水産省事務次官経験者によって占められている。他の公営競技についても本章第四節で事業毎に触れたように、全ての競技が投票券の詳細やルールに至るまで、「官」によって微に細に監督されているのである。現在の合法ギャンブルは完全に官の支配下にある。しかもその運営が、「くじ類」を除けば官設官営の形で「官」自らの事業として行なわれている点が極めて特異である。競馬や競輪といった特殊な運動競技を「官」が事業経営するというのは、諸外国では稀である（日本の制度の影響を受けている韓国を除いて）。諸外国の場合は、施設類の所有者や賭けの主催者が官であったとしても、実際の運営が直営で行なわれるのは簡単なカジノ類や宝くじに限定される。特殊な業務に関しては、運営は民間業者に委託し、そこからライセンス料を徴収するのが主流である。

第二はその控除率の高さである。江戸時代の賭場が平均 5%の控除率であったのに対し、現在の公営競技は 25%の控除率でほぼ横並びになっている。勿論、公営競技は本章で分類した「くじ類」とは異なって、運動競技を取り扱う為に競技の施行に多大の費用を要する。それにしても、高率過ぎる控除率である。それに関わらず、価値観の多様化した現代社会では、ほぼ全ての公営ギャンブルが赤字となり、収益事業としての価値を失っている。刑法での禁止と取締まりによる合法ギャンブルの独占供給を通じて、官はかつて莫大な収益を得ていた。しかしパチンコという抜け道を認めたが故にその独占構造は崩れ、今や公営ギャンブルは廃止が真剣に論ぜられる存在になってしまったのである。

このように、現在の日本型収益事業は転換を強いられているのにも関わらず、数年前の toto 導入時

にはこの日本型収益事業型のモデルが官僚にも政治家にも大衆にも大きな影響力を持っていることが明らかとなった。これを超克しないままでは、次なるカジノ構想の行く末も危ういであろう。だがカジノ構想においても、国庫納付は不可欠のような情勢である。官によるギャンブルの独占と高すぎる控除率という特徴をもつ日本型収益事業は、かくも我国に深く染み込んでいるのである。それでは、この構造は果たしていつ頃、如何にして形成されたのであろうか。本論文では、それを明らかにしていく。

- 1 「日本体育・学校健康センター」は、平成 15 年 10 月 1 日から「独立行政法人日本スポーツ振興センター」に移行した。
- 2 競走の 1、2、3 着を順列で的中させるもの。的中率が極めて低く、高配当が出現しやすい。
- 3 競走の 1、2、3 着を組合せで的中させるもの。従来の連勝複式（競走の 1、2 着を組合せで的中させるもの）よりは選択肢の母集団が大きい為、高配当が出現しやすい。
- 4 競走の 1、2 着を順列で的中させるもの。
- 5 直接的には、昭和 37 年（1962）の長沼答申によって、施行体制の強化と収益の均てん化の観点から「施行者については都道府県単位又は競技場単位に作られた一部事務組合を結成することが望ましい」とされた事による法改正で、都道府県中心の規定に変更された。また沿革的にも地方競馬は、戦前の鍛練馬競走を引き継いだ為、都道府県単位で構成されていた鍛練馬競走の枠組みを継承していたので都道府県単位の開催も多かった。
- 6 1865 年、スペイン人の M.Oller が発明し、フランスで店を営業していた。
- 7 例えば改正以前の条文では、「偶然ノ輸贏ニ関シ財物ヲ持テ博戯又ハ賭事ヲ為シタル者ハ...（後略）」（第 185 条）とあった条文が改正によって単に「賭博をした者は、」に改められている。
- 8 前記の長谷川登『博徒と自由民権』（平凡社、1995）P147～164 にも、その一例が挙げられている。
- 9 増川宏一『賭博』（法政大学出版局、1983）P313～318。
- 10 小暮得雄「現代における賭博罪の意味をめぐって」『ジュリスト』No453（有斐閣、1970）。
- 11 当時の競馬については、「国営競馬」（中央競馬の前身）は中央政府、地方競馬は地方自治体、というように棲み分けが為されていた結果、地方競馬には国庫納付金制度が無かった。また「好ましくない」という側面が国庫納付金廃止の一因であることは、国営競馬が移管されて成立した中央競馬には国庫納付金が残っていることから明白である（中央競馬は他種公営ギャンブルと比してイメージが良かった）。昭和 29 年 2 月 1 日の衆議院予算委員会における、小笠原三九郎大蔵大臣の答弁でも、「競馬というのは世界的にどこでもやっているのだけれども、競輪というものは正直なところあまりほめた話でもないし、私どもは今度の予算を組むにあたりまして、特に射幸心強き競輪、こういうものについてはやりたくない、こういう考えと、もう一つは、私どもが宝くじその他を今後やめまして、もうそういうものの税金を見込め、こういうことにしたのであります。さっき申しましたように、地方の方で適当な財源にもなりましようから、地方に財源を与える、こういうことになうものだと思います」「今おっしゃったように、競馬は歴史も古いし、またどこの国でもやっている。世界通用のことであって、それをひとり日本のみが異を立てるほどのこともない。また競輪ほどの弊害もないように私は承知しております」と発言されている。衆議院事務局『衆議院委員会議録 第 2 号 第九回国会衆議院予算委員会議録』（衆議院事務局）P29～。
- 12 公営競技問題研究会『公営競技の現状と問題点 その 1』（公営競技問題研究会、1977）P18～20。
- 13 当時の論調や公営競技の問題点については公営競技研究会『公営競技の現状と問題点 その 2』（公営競技問題研究会、1977）P87～94 によくまとめられている。そこでは根拠法自体の問題、特定産業保護の正当性、運営方式と関係団体、競技場の数や開催日数、控除率、収益の配分と使途、均てん化、広告宣伝等の問題点を指摘している。
- 14 公営競技問題研究会、前掲『公営競技の現状と問題点 その 2』P105～108。
- 15 松尾良正『分かりやすい競馬法入門』（中央競馬ピーアールセンター、1987）P4。
- 16 大阪府自転車振興会・大阪競輪史刊行委員会『大阪競輪史』（大阪府自転車振興会、1958）P6～。
- 17 競輪総覧刊行会 編『競輪総覧』（競輪総覧刊行会、1970）P54。
- 18 清野惇『競輪の法的構造 - 公営競技の法的側面 - 』（広島修道大学研究叢書（広島修道大学総合研究所、1985）P27～。
- 19 全国競輪施行者協議会『参考資料 競輪と余暇利用等について - 』（全国競輪施行者協議会、1974）P112～。
- 20 「あゆみ」（日本財団 HP：<http://www.nippon-foundation.or.jp/index.html>）より。
- 21 寄藤晶子「競艇」（谷岡一郎、宮塚利雄編『日本のギャンブル 合法編』（大阪商業大学アミューズメント産業研究所、2002）収集。